# Rapport au Parlement

*sur l'état de préparation des communautés et organisations des Premières nations à la conformité à la* Loi canadienne sur les droits de la personne

Juin 2011

Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduit en tout ou en partie, et par quelque moyen que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques mais non commerciales, sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.

On demande seulement :

- De faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit ;
- D'indiquer le titre complet du matériel reproduit et l'organisation qui en est l'auteur ;
- D'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

La reproduction et la distribution à des fins commerciales sont interdites, sauf avec la permission écrite de l'administrateur des droits d'auteur de la Couronne du gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux (TPSGC). Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec TPSGC au : 613-996-6886 ou à : droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca.

***www.ainc-inac.gc.ca***
**1 800 567-9604**
**ATS seulement 1 866 553-0554**

English version:
QS-6267-000-EE-A1
ISSN: 1925-8585 (Papier)

French version:
QS-6267-000-FF-A11
ISSN: 1925-8704 (Papier)

© ***Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 2011***

This publication is also available in English under the title: *Report to Parliament on the Readiness of First Nations Communities and Organizations to Comply with the* Canadian Human Rights Act.

# Table des matières

**Résumé** ..... **5**
**Chapitre 1 : Introduction** ..... **9**
*Le mandat, la raison d'être et l'objectif du rapport* ..... *10*
*Comment ce rapport a été rédigé* ..... *10*
*Ministères et organismes fédéraux* ..... *11*
*La Commission canadienne des droits de la personne* ..... *12*
**Chapitre 2 : Une *Loi canadienne sur les droits de la personne* modifiée** ..... **15**
*Historique des tentatives d'abrogation de l'article 67 de la LCDP* ..... *16*
*Les conséquences de l'abrogation de l'article 67* ..... *17*
*Mise en œuvre du projet de loi C-21* ..... *19*
**Chapitre 3 : Conclusions du rapport d'évaluation des besoins** ..... **21**
*Les Premières nations sont-elles préparées?* ..... *21*
*Connaissance des personnes, communautés et organisations de Premières nations* ..... *22*
*Capacité des communautés et des organisations des Premières nations* ..... *23*
*Besoins de ressources financières et humaines* ..... *33*
*Résumé* ..... *38*
**ANNEXE : Les rapports des trois organisations autochtones nationales** ..... **41**
*Aperçu et contexte* ..... *41*
*Rapport de l'Assemblée des Premières Nations* ..... *45*
*Rapport de l'Association des Femmes autochtones du Canada* ..... *71*
*Rapport du Congrès des Peuples Autochtones* ..... *101*

## Résumé

Adoptée en 1977, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (*LCDP*) vise à assurer une chance égale et le droit de ne pas être l'objet de discrimination dans les domaines de compétence fédérale. Au moment où la *LCDP* a été adoptée, cependant, il était entendu que des changements devaient être apportés avant que le gouvernement fédéral et les Premières nations qui relèvent de la *Loi sur les Indiens* puissent être entièrement conformes à la nouvelle loi. Par conséquent, l'article 67 de la *LCDP* protégeait explicitement le gouvernement fédéral et les gouvernements des communautés des Premières nations contre les plaintes pour discrimination au motif d'actes découlant de la *Loi sur les Indiens* ou posés en vertu de celle-ci. C'était censé être une mesure temporaire, mais l'exception concernant la *Loi sur les Indiens*, elle, est demeurée en vigueur jusqu'à l'adoption du projet de loi C-21 : Loi modifiant la *Loi canadienne sur les droits de la personne* le 18 juin 2008.

Avant le passage du projet de loi C-21, les dirigeants des Premières nations ont indiqué clairement que leurs communautés et organisations avaient besoin de temps pour s'adapter à l'application entière de la LCDP et pour se préparer à des plaintes éventuellement formulées contre eux. Bien que la LCDP s'appliquait immédiatement à l'ensemble du gouvernement fédéral, un délai de grâce de 36 mois a été prévu dans la loi pour donner aux Premières nations plus de temps pour se préparer. Or, ce délai de grâce prend fin en juin 2011.

Le projet de loi C-21 exigeait aussi que le « gouvernement du Canada, de concert avec les organismes compétents représentant les peuples des Premières Nations du Canada » à entreprendre « une étude visant à définir l'ampleur des préparatifs, des capacités et des ressources fiscales et humaines nécessaires pour que les collectivités et les organismes des Premières Nations se conforment à la *Loi canadienne sur les droits de la* personne. » En gardant à l'esprit cette exigence législative, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), au nom du gouvernement du Canada, a demandé à trois organisations qui défendent les intérêts des mandants les plus touchés par l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP* de mener des études d'évaluation de l'état de préparation de leurs mandants/membres respectifs à mettre en œuvre la *LCDP*. Ces trois organisations sont l'Assemblée des Premières nations (APN), l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) et le Congrès des Peuples Autochtones (CPA). Le présent rapport résume les résultats de leurs travaux, les progrès réalisés par les communautés et les organisations des Premières nations qui se préparent à la mise en œuvre complète de la *LCDP*, et répond aux obligations du gouvernement du Canada en vertu de l'article 4 du projet de loi C-21.

Ces organisations sont bien placées pour déterminer l'état de préparation actuel à la mise en œuvre du projet de loi C-21. Cependant, les perspectives de ces organisations et les conclusions qu'elles ont tirées dans leur évaluation des besoins respective sont entièrement les leurs. En effet, ni le MAINC ni tout autre ministère ou organisme du gouvernement fédéral n'a vérifié les données utilisées ou les conclusions tirées à même ces données dans chacun des rapports, et le rapport de chaque organisation est présenté en annexe tel que le MAINC l'a reçu. Le rapport complet de chaque organisation peut être obtenu directement de l'APN, l'AFAC ou le CPA.

Si chaque organisation a abordé ce travail d'une perspective différente, elles ont toutes conclu que, selon leurs recherches et leurs analyses, les communautés et les organisations des Premières nations ne sont pas encore suffisamment préparées à la mise en œuvre complète de la *LCDP*. Les besoins qu'elles ont soulignés s'inscrivent dans trois domaines généraux. D'abord, les trois rapports indiquent qu'en général, la connaissance de la *LCDP* elle-même, des droits qu'elle protège, de la Commission canadienne des droits de la personne et du processus de plaintes, ainsi que de l'abrogation de l'article 67 et de ses répercussions possibles sur les peuples, les communautés et les organisations des Premières nations demeure faible. Ensuite, les rapports font état d'une capacité insuffisante dans certaines communautés et organisations des Premières nations de se préparer à la mise en œuvre complète de la *LCDP,* dont les ressources et la capacité d'examiner les lois et les procédures, la formation et les outils pour évaluer l'accessibilité de l'infrastructure, et des mécanismes de résolution des plaintes conçus par des Premières nations. Enfin, les rapports soulignent le besoin de ressources financières et humaines pour soutenir à la fois le renforcement des connaissances et des capacités ainsi que remédier à des lacunes éventuelles dans l'accessibilité de l'infrastructure dans les réserves des Premières nations.

La livraison des programmes et services gouvernementaux d'une façon qui respecte et protège les droits de la personne est un défi important, et non seulement pour les gouvernements des Premières nations. Le gouvernement du Canada estime que les gouvernements des Premières nations possèdent les pouvoirs et les autorités nécessaires pour préparer les communautés et des organisations des Premières nations à l'application entière de la *LCDP,* tout comme il le fait pour d'autres gouvernements au Canada. Au fil du temps, à mesure qu'ils recevront des plaintes sur des infractions éventuelles à la *LCDP*, les gouvernements des Premières nations seront en mesure d'ajuster leurs pratiques de résolution des plaintes et de les empêcher de survenir à l'avenir. De plus, certains ministères et organismes fédéraux offrent des programmes et des services aux communautés et aux organisations des Premières nations pour les aider à gérer ces ajustements, et la Commission canadienne des droits de la personne

s'emploie à faire connaître la *LCDP* aux communautés des Premières nations, à renforcer les liens qu'elle a créés avec les gouvernements des Premières nations et à leur transmettre l'information dont elles ont besoin dans leur préparation à leurs nouvelles responsabilités.

# Chapitre 1 : Introduction

La *Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP)*, adoptée en 1977, interdit les pratiques discriminatoires fondées sur une liste de motifs qui relèvent de l'emploi, des mesures d'adaptation et de la prestation de biens, de services ou d'installations qui sont habituellement offerts au public. La *LCDP* s'applique aux lois fédérales, aux ministères et organismes fédéraux et aux sociétés d'État, et aux entreprises et aux industries réglementées par le gouvernement fédéral, comme les banques et les communications.

Il y a cependant un domaine d'intervention majeur au sujet duquel il était impossible de formuler une plainte : l'article 67 de la *LCDP* protégeait explicitement le gouvernement fédéral et les gouvernements des communautés des Premières nations contre les plaintes pour discrimination au motif d'actes découlant de la *Loi sur les Indiens* ou posés en vertu de celle-ci.

Au moment où la *LCDP* originale a été adoptée en 1977, l'article 67 était une disposition législative provisoire mise en place pour qu'on ait le temps de modifier les dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui, c'était reconnu à l'époque, deviendraient probablement l'objet de plaintes en vertu de la *LCDP* contre les Premières nations et le gouvernement fédéral, qui géraient leurs activités en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Malgré de nombreuses tentatives pour abroger l'article 67, elle est demeurée en vigueur jusqu'à l'adoption du projet de loi C-21 : Loi modifiant la *Loi canadienne sur les droits de la personne* le 18 juin 2008.

Cette loi (« le projet de loi C-21 ») abrogeait l'article 67 de la *LCDP* et s'appliquait immédiatement à l'ensemble du gouvernement du Canada et après trois ans aux gouvernements des Premières nations qui relèvent de la *Loi sur les Indiens*. L'article 3 du projet de loi C-21 se lit ainsi :

> *... ... les actes ou omissions du gouvernement d'une première nation — y compris un conseil de bande, un conseil tribal ou une autorité gouvernementale qui offre ou administre des programmes ou des services sous le régime de la Loi sur les Indiens — qui sont accomplis dans l'exercice des attributions prévues par cette loi ou sous son régime ne peuvent servir de fondement à une plainte déposée au titre de la partie III de la Loi canadienne sur les droits de la personne s'ils sont accomplis dans les trente-six mois suivant la date de sanction de la présente loi.*

Dans l'anticipation de l'adoption du projet de loi C-21 en 2008, les dirigeants des Premières nations ont indiqué avoir besoin de temps pour se préparer pour la conformité avec la *LCDP*, surtout en ce qui concerne les actes et décisions qui relèvent de la *Loi*

*sur les Indiens*. Le délai de 36 mois, qui prend fin le 18 juin 2011, visait à offrir aux gouvernements des Premières nations le temps dont ils avaient besoin pour se préparer pour la conformité à la *LCDP*.

***Le mandat, la raison d'être et l'objectif du rapport***

Le projet de loi C-21 exigeait que le gouvernement du Canada entreprenne une étude et rédige un rapport, pendant le délai de 36 mois, sur l'état de préparation des communautés et des organisations des Premières nations et les ressources dont elles ont besoin pour réagir à l'abrogation de l'article 67. L'article 4 du projet de loi C-21 se lit ainsi :

> *4. Le gouvernement du Canada, de concert avec les organismes compétents représentant les peuples des Premières Nations du Canada, entreprend au cours de la période visée à l'article 3 une étude visant à définir l'ampleur des préparatifs, des capacités et des ressources fiscales et humaines nécessaires pour que les collectivités et les organismes des Premières Nations se conforment à la Loi canadienne sur les droits de la personne. Le gouvernement du Canada présente un rapport des conclusions de l'étude aux deux chambres du Parlement avant la fin de cette période.*

Le présent rapport (« le rapport ») traite des études qui ont été menées et résume l'état de préparation des communautés et des organisations des Premières nations à l'application entière de la *LCDP*.

***Comment ce rapport a été rédigé***

En gardant à l'esprit les exigences législatives en vertu de l'article 4 du projet de loi C-21, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a offert du financement au nom du gouvernement du Canada et pendant l'exercice 2009-2010 à trois organisations qui défendent les intérêts des mandants les plus touchés par l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP* : l'Assemblée des Premières nations (APN), l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) et le Congrès des Peuples Autochtones (CPA).[1]

On a demandé à chaque organisation de mener une évaluation des besoins avec ses mandants respectifs relativement à l'état de préparation des gouvernements des Premières nations à la mise en œuvre de la *LCDP*. L'évaluation des besoins devait

---

[1] Le profil de ces organisations se trouve dans l'annexe de ce rapport et dans le rapport de chaque organisation.

englober l'étude des répercussions qu'ont les réclamations en vertu de la *LCDP* sur les mandants, ainsi qu'une consultation avec les membres pour savoir ce qu'il faudrait faire, selon eux, pour se préparer en vue de la mise en œuvre de l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP*. Ces rapports d'évaluation des besoins ont par la suite été transmis au MAINC en mars et en avril 2010. Ces rapports ont été publiés par chaque organisation précitée.

En 2010-2011, les trois organisations ont rédigé un résumé de leur rapport d'évaluation des besoins respectif, qui doit être ajouté au présent rapport au Parlement. Ces résumés se trouvent dans l'annexe de ce rapport.

Bien que ces organisations, qui représentent la majorité de la population touchée par l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP,* soient bien placées, à bien des égards, pour déterminer l'état de préparation actuel à la mise en œuvre du projet de loi C-21, les perspectives de ces organisations et les conclusions qu'elles ont tirées dans leur évaluation des besoins respective sont entièrement les leurs. En effet, ni le MAINC ni tout autre ministère ou organisme du gouvernement fédéral n'a vérifié les données utilisées ou les conclusions tirées à même ces données dans chacun des rapports. Il convient également de noter que le rapport de chaque organisation est présenté ici en majeure partie tel que le MAINC l'a reçu, sous réserve de changements de formatage et d'éditique pour pouvoir intégrer le document au rapport. Comme il a déjà été mentionné, le rapport complet de l'évaluation des besoins de chaque organisation peut être obtenu directement de l'organisation.

***Ministères et organismes fédéraux***

En plus de collaborer avec des organisations autochtones, le MAINC a travaillé avec d'autres ministères et organismes fédéraux pour recueillir de l'information au sujet d'initiatives fédérales qui interviennent en faveur de l'état de préparation communautaire pour la mise en œuvre de la *LCDP* pour l'inclure à ce rapport.

Selon les besoins identifiés dans les rapports sur l'évaluation des besoins, on a dressé la liste des ministères fédéraux qui pouvaient aider les communautés des Premières nations le plus aisément et directement à se préparer à l'application entière de la *LCDP*. Sur la liste figurent le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le ministère du Travail, le ministère des Ressources humaines et Développement des compétences Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Un court profil des programmes et des services fédéraux offerts aux communautés et aux organisations des Premières nations pour combler certains besoins indiqués dans ces rapports a été dressé. Il se trouve au chapitre 3 de ce rapport. Il convient de noter que l'information fournie aux présentes

n'est pas nécessairement une liste complète, n'a pas été validée par tous les ministères fédéraux concernés et ne doit pas être interprétée en tant que partie de l'évaluation des besoins.

***La Commission canadienne des droits de la personne***

La Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) est responsable de la gestion et de la mise en œuvre continue de la *LCDP* à la fois au moyen de son processus de résolution des plaintes et de son mandat d'éducation et de sensibilisation du public. Étant donné son mandat et son expertise spécialisée de l'application de la *LCDP*, on pourrait dire que la CCDP est la principale responsable des besoins de capacité des communautés et des organisations des Premières nations.

En fait, l'Initiative nationale autochtone[2] de la CCDP est le principal responsable de la mise en œuvre générale et de la gestion opérationnelle des modifications à la *LCDP* apportées par le projet de loi C-21, dont la mise en place de nouvelles ressources pour :

- la conception de produits de formation adaptés à la culture pour les Premières nations;
- la supervision de projets pilotes communautaires visant à mettre sur pied des processus de résolution des conflits internes;
- l'élaboration d'ensembles de pratiques exemplaires dont se serviront les gouvernements des Premières nations;
- l'élaboration de lignes directrices sur la conciliation des droits collectifs et individuels à l'intention des membres du Tribunal et des commissaires dans le cadre de l'étude de plaintes et de la prise de décisions selon l'exigence législative établie à l'article 1.2 du projet de loi C-21.[3]

Un processus de collaboration a été établi pour rassembler les trois organisations autochtones et les partenaires du gouvernement fédéral dans le but de rédiger le rapport au Parlement. Cependant, au cours de la rédaction, la CCDP a avisé le MAINC qu'elle ne participerait pas à la rédaction de ce rapport et qu'elle présenterait son propre rapport au Parlement.[4] Par conséquent, le chapitre 3 du présent rapport présente les ministères et organismes concernés par des aspects des enjeux soulignés dans les trois rapports

---

2 Pour en savoir davantage, consultez le site de l'Initiative nationale autochtone de la Commission canadienne des droits de la personne, à l'adresse : http://www.chrc-ccdp.ca/nai_ina/default-fra.aspx

3 Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel 2010*, en ligne : Commission canadienne des droits de la personne, < http://www.chrc-ccdp.ca/publications/ar_2010_ra/toc_10_tdm-fra.aspx>.

4 Le rapport de la CCDP sera déposé au Parlement avant le 18 juin 2011.

d'évaluation des besoins, mais ne donne qu'un aperçu général du rôle de la CCDP et renvoie le lecteur au rapport de la CCDP.

Avant de pouvoir examiner entièrement la préparation, la capacité et les ressources fiscales et humaines dont ont besoin les communautés et les organisations des Premières nations pour se conformer à la *LDCP*, il est nécessaire de présenter brièvement les répercussions anticipées de l'abrogation de l'article 67. C'est ce que fait le prochain chapitre du présent rapport.

## Chapitre 2 : Une *Loi canadienne sur les droits de la personne* modifiée

Pour beaucoup de gens dans le monde, le Canada est considéré en tant que chef de file de la reconnaissance et de la protection des droits de la personne. Depuis la signature de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, tous les ordres de gouvernement au Canada œuvrent pour veiller à ce que la protection des droits de la personne soit un élément fondamental du discours juridique canadien. Par conséquent, il y a maintenant des lois provinciales sur les droits de la personne, une *Charte canadienne des droits et libertés* (« la Charte ») intégrée à la constitution canadienne et une *Loi canadienne sur les droits de la personne*, et les deux entités qui ont été créées par suite de la loi : le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) et la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP).

La *Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP)*, adoptée en 1977, interdit les pratiques discriminatoires fondées sur une liste de motifs qui relèvent de l'emploi, des mesures d'adaptation et de la prestation de biens, de services ou d'installations qui sont habituellement offerts au public. La *LCDP* s'applique aux lois fédérales, aux ministères et organismes fédéraux et aux sociétés d'État, et aux entreprises et aux industries réglementées par le gouvernement fédéral, comme les banques et les communications.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* interdit à tout employeur ou fournisseur de services sous réglementation fédérale d'exercer de la discrimination fondée sur onze motifs[5]. Les voici :

- la race;
- l'origine nationale ou ethnique;
- la couleur;
- la religion;
- l'âge;
- le sexe (y compris la grossesse et l'accouchement);
- l'orientation sexuelle;
- l'état matrimonial;
- la situation de famille;
- la déficience physique ou mentale (y compris la dépendance à l'alcool ou aux drogues);

---

[5] Consultez le site Web de la Commission canadienne des droits de la personne, http://www.chrc-ccdp.ca/discrimination/grounds-fra.aspx, où se trouve la liste complète.

- l'état de personne graciée.

Des personnes ou des groupes qui estiment avoir été victimes de discrimination au travail et dans les services de compétence fédérale qu'ils ont reçus, relativement à l'un ou l'autre de ces motifs, peuvent soumettre une plainte officielle à la Commission canadienne des droits de la personne, qui fera enquête. La CCDP est une entité administrative autonome créée par l'adoption de la *LCDP* en 1977, qui agit dans l'intérêt public et de façon indépendante du gouvernement, et dont le mandat officiel consiste à protéger et à promouvoir les droits des Canadiens à l'égalité. La CCDP administre la *LCDP,* ce qui comprend l'évaluation des plaintes et les enquêtes sur les plaintes et l'offre de services de conciliation pour le règlement de plaintes fondées, et si la situation le justifie, le transfert des plaintes au Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP). Le TCDP est une entité quasi judiciaire distincte et indépendante de la CCDP, et ses décisions peuvent être exécutées par la Cour fédérale. Le TCDP rend des décisions sur des cas portés à son attention, et c'est lui qui détient les pouvoirs généraux d'intervention pour régler les plaintes.

En plus de son rôle d'administration du processus de plaintes, la CCDP mène aussi des recherches et entreprend des projets pour informer les membres du grand public sur leurs droits conférés par la *LCDP*. Elle surveille aussi les programmes, politiques et lois fédéraux qui ont une incidence sur les droits en matière d'égalité de groupes vulnérables dans la société canadienne. La CCDP travaille aussi avec des organisations de compétence fédérale pour prévenir des comportements discriminatoires dans leurs milieux.

***Historique des tentatives d'abrogation de l'article 67 de la LCDP***

L'article 67 de la *LCDP* protégeait explicitement le gouvernement fédéral et les gouvernements des communautés des Premières nations contre les plaintes pour toute décision ou mesure autorisée par la *Loi sur les Indiens* :

> *La présente loi est sans effet sur la* Loi sur les Indiens *et sur les dispositions prises en vertu de cette loi.*

L'article 67 touchait principalement les personnes inscrites ou ayant droit à l'inscription à titre d'« Indien » en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Elle empêchait l'application de la *LCDP* à toute mesure ou décision liée à la *Loi sur les Indiens,* dont l'inscription des Indiens, l'attribution des terres dans les réserves et les élections des bandes.[6]

---

[6] La *Loi sur les Indiens* ne s'applique pas aux Inuit et aux Métis; par conséquent, ces derniers ne sont pas touchés.

Depuis son incorporation à la *LCDP* en 1977, le gouvernement du Canada avait l'intention, tôt ou tard, d'abroger l'article 67, pour veiller à ce que tous les Canadiens aient accès à la même protection des droits de la personne. Comme il a été mentionné ci-dessus, l'article 67 était censé être une disposition temporaire de la *LCDP* au moment où elle a été adoptée en 1977 pour qu'on ait le temps de modifier les dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui, c'était reconnu à l'époque, deviendraient probablement l'objet de plaintes en vertu de la *LCDP* contre les Premières nations et le gouvernement fédéral, qui géraient leurs activités en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

La première tentative d'abrogation de l'article 67 remonte à décembre 1992; cependant, le Parlement a été dissous avant que les modifications puissent être adoptées. De même, une deuxième tentative a été faite en 2002, mais elle est également morte au feuilleton, parce que le Parlement a été prorogé en 2003. Les troisième et quatrième tentatives, qui remontent respectivement à octobre 2005 et à décembre 2006, n'ont pas porté fruit elles non plus. Enfin, le projet de loi C-21, entré en vigueur le 18 juin 2008 et intitulé projet de loi C-21 : Loi modifiant la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.C. 2008, ch. 30, s'est soldé par l'abrogation de l'article 67 *LCDP* et s'est appliqué immédiatement au gouvernement fédéral, ainsi qu'aux gouvernements des Premières nations après un délai de 36 mois. Or, ce délai expire le 18 juin 2011. [7]

***Les conséquences de l'abrogation de l'article 67***

Malgré la protection que conférait l'article 67, il faut préciser que les mesures prises par de nombreux gouvernements des Premières nations ont toujours été assujetties à la *LCDP*, puisque de nombreuses mesures (ou omissions) sont prises en vertu d'une autre autorité et non de la *Loi sur les Indiens*. Avant l'abrogation de l'article 67, la CCDP devait gérer environ 40 plaintes qui mettaient en cause les gouvernements des Premières nations par année. Au nombre des exemples des domaines décisionnels qui étaient toujours assujettis à la *LCDP*, et qui demeurent inchangés par l'abrogation de l'article 67, on compte :

- les décisions de conseils de bande et d'administrateurs sur les ressources humaines, comme l'embauche et les congédiements;

---

[7] Pour avoir un aperçu des tentatives historiques d'abrogation de l'article 67, consultez le document rédigé par Mary C. Hurley et intitulé *Projet de loi C-44 : Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne* Bibliothèque du Parlement (16 janvier 2007), en ligne : Parlement du Canada < http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?Parl=39&Ses=1&Mode=1&ls=C44&source=library_prb&Language=F#aapercu>

- les décisions de conseils de bande et d'administrateurs au sujet de l'infrastructure, comme les mesures d'adaptation offertes aux personnes handicapées;

- les lois, codes et politiques adoptés par les conseils de bande et entrés en vigueur à l'extérieur du cadre de la *Loi sur les Indiens*, comme des lois des Premières nations adoptées en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations;*

- les décisions des gouvernements des Premières nations qui ne dirigent pas leurs activités en vertu de la *Loi sur les Indiens*, soit les Premières nations qui se gouvernent elles-mêmes. La *Loi sur les Indiens* s'applique dans une moindre mesure aux Premières nations qui sont arrivées à négocier des ententes d'autonomie gouvernementale. Par conséquent, l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP* n'aura pas d'impact considérable sur ces Premières nations. Pendant la négociation des ententes d'autonomie gouvernementale, les droits de la personne des membres des bandes visées doivent être protégés; par conséquent, les ententes contiennent des dispositions qui veillent à ce que la *LCDP* et la Charte prévalent en cas de conflit avec les lois des Premières nations qui se gouvernent elles-mêmes.

Il convient aussi de noter que l'abrogation de l'article 67 ne modifie en rien le fonctionnement de la *Loi sur les Indiens*; les dispositions de la *Loi sur les Indiens* continuent de s'appliquer à ceux qui sont inscrits ou qui sont admissibles à l'inscription à titre d'Indiens, de membres de bandes, de chefs et de conseils de bande, ainsi qu'au gouvernement fédéral.

À compter du 19 juin 2011, les décisions d'un gouvernement des Premières nations pourraient faire l'objet d'une plainte en vertu de la *LCDP*, dont les décisions sur :

- les élections de conseils de bande en vertu de la *Loi sur les Indiens*;

- les règlements administratifs adoptés et entrés en vigueur en vertu des articles 81 (pouvoirs d'établir des règlements), 83 (pouvoirs relativement à l'argent) et 85.1 (boissons alcoolisées) de la *Loi sur les Indiens*;

- la gestion de sommes détenues en fiducie pour les bandes;

- les décisions liées à la gestion des terres.

Les mesures ou omissions faites en vertu de la *Loi sur les Indiens* qui pourraient faire l'objet de plaintes doivent cependant s'inscrire dans le champ d'application de la *LCDP*, soit l'emploi et l'offre de biens, de services, d'installations ou d'adaptations habituellement offerts au grand public. Par conséquent, c'est uniquement dans la mesure où l'on juge qu'il s'agit d'un service, de l'offre d'installations ou d'adaptations ou d'un emploi que les activités qui relèvent de la *Loi sur les Indiens* pourront faire l'objet d'une plainte en vertu de la *LCDP*.

Il convient cependant de noter que la CCDP pourrait demander à un plaignant de se servir d'autres recours offerts avant d'accéder aux processus et aux recours offerts par la *LCDP*. De même, on pourrait juger qu'une décision prise par le MAINC ne relève pas de la CCDP, parce qu'il ne s'agit pas de l'offre d'un bien ou d'un service, ni d'une question liée à l'emploi. Malgré tout, l'abrogation de l'article 67 signifie que les droits de la personne des Premières nations seront protégés par la *LCDP*, comme elle le fait déjà pour les autres Canadiens, pour la première fois depuis l'adoption de la *LCDP* il y a presque 35 ans maintenant.

***Mise en œuvre du projet de loi C-21***

Quelques intervenants uniront leurs efforts pour mettre en œuvre les changements issus de l'abrogation de l'article 67. Trois groupes principaux ont été désignés en tant que groupes les plus touchés par l'abrogation :

- Indiens inscrits (qui vivent dans les réserves ou hors réserve);[8]
- membres d'une bande (qui vivent dans les réserves ou hors réserve);[9]
- résidents des réserves (Indiens inscrits ou non, Métis, Inuits et personnes non autochtones vivant dans une réserve).[10]

La préparation à l'application de la *LCDP* touche tous les gouvernements des Premières nations qui relèvent de la *Loi sur les Indiens*. Cependant, les intervenants ci-dessus sont aussi représentés à l'échelon national par trois grandes organisations : l'Assemblée des Premières nations (APN), l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) et

---

[8] Cela représente plus de 800 000 personnes, dont 427 554 résident dans une réserve, 357 518 résident hors réserve et 24 234 résident sur une terre de la Couronne. Tiré d'Affaires indiennes et du Nord Canada, *Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence*, 2009, page ix.

[9] Il y a environ 620 340 membres d'une bande quelconque, qui vivent dans une réserve ou hors réserve. D'après Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada, Recensement de 2006*.

[10] Les données du recensement de 2006 indiquent que la population non autochtone vivant dans une réserve est estimée à 31 045. Ibid.

le Congrès des Peuples Autochtones (CPA). Toutes ces organisations ont participé à la rédaction de ce rapport, et leur perspective des besoins de leurs mandants et membres respectifs dans le contexte de la préparation du projet de loi C-21 est présentée dans l'annexe.

De même, le gouvernement fédéral aura un rôle important à jouer dans la mise en œuvre du projet de loi C-21. Les nombreux programmes et services offerts aux communautés et aux organisations des Premières nations pour les aider à empêcher les plaintes en vertu de la *LCDP* et à les régler sont résumés au chapitre 3. Cependant, c'est la CCDP qui aura le rôle le plus important à jouer dans les premières étapes de la mise en œuvre du projet de loi C-21.

Pour remplir ce mandant, la CCDP a établi l'Initiative nationale autochtone, qui consiste en une « collaboration avec les Premières nations et d'autres intervenants autochtones pour que tous soient prêts au moment où l'abrogation de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* deviendra totale. »[11] Pour s'acquitter de ce rôle, la CCDP a offert de nouvelles ressources pour :

- la conception de produits de formation adaptés à la culture pour les Premières nations;
- la supervision de projets pilotes communautaires visant à mettre sur pied des processus de résolution des conflits internes;
- l'élaboration d'ensembles de pratiques exemplaires dont se serviront les gouvernements des Premières nations;
- l'élaboration de lignes directrices sur la conciliation des droits collectifs et individuels à l'intention des membres du Tribunal et des commissaires dans le cadre de l'étude de plaintes et de la prise de décisions selon l'exigence législative établie à l'article 1.2 du projet de loi C-21.[12]

Les activités précises mises en œuvre par la CCDP depuis l'adoption du projet de loi C-21 pour aider les communautés et les organisations de Premières nations se trouvent dans son rapport au Parlement annuel. Elles sont également résumées au chapitre 3 du présent rapport.

---

11 Voir la Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel 2010*, 2011. Le site Web de la Commission contient de plus amples renseignements sur l'Initiative nationale autochtone, à l'adresse www.chrc-ccdp.ca.

12 Ibid.

# Chapitre 3 : Conclusions du rapport d'évaluation des besoins

L'évaluation de l'état de préparation global de plus de six cents communautés de Premières nations n'est pas une mince affaire. Les communautés de Premières nations du Canada ont différentes tailles, populations et emplacements; par conséquent, leur état de préparation à la mise en œuvre du projet de loi C-21 est également différent. Leur connaissance de la *LCDP* et de la CCDP varie considérablement : en effet, certaines communautés connaissent la *Loi* et les processus qu'elle met en place, et par conséquent, elles pourraient être mieux outillées pour veiller à ce que leurs décisions et politiques observent la *LCDP*. Certaines autres pourraient avoir établi des mécanismes de résolution alternative des différends communautaires. Toutefois, d'autres communautés pourraient ne pas avoir l'expérience de la *LCDP*, ou de la CCDP, et ne pas savoir comment assurer la conformité à la *LCDP*.

Une analyse des rapports d'évaluation des besoins présentée par l'APN, l'AFAC et le CPA confirme ces niveaux de préparation différents à la mise en œuvre de la *LCDP*. Seules des conclusions générales pourront être tirées de cette étude, et il faudra prendre soin de tenir compte des réalités précises auxquelles font face les communautés et les organisations des Premières nations.

De plus, il y a encore un énorme potentiel de divergences d'opinions en ce qui concerne non seulement l'étendue des lacunes dans la préparation, mais aussi les rôles et responsabilités de différents intervenants qui doivent combler ces lacunes. Les perspectives exprimées par les organisations dans leur évaluation respective des besoins leur appartiennent entièrement. Ni le MAINC ni un autre ministère ou organisme du gouvernement fédéral n'a vérifié ces données ou les conclusions tirées à partir de ces données dans leurs rapports respectifs.

***Les Premières nations sont-elles préparées?***

Les trois organisations autochtones en sont venues à la conclusion que même si, pendant cette période, des efforts considérables ont été investis envers la préparation à la mise en œuvre complète de la *LCDP*, les communautés et les organisations des Premières nations ne sont pas encore devenues entièrement conformes dans le délai de trois ans avant l'application entière. Une analyse des trois études a permis de dégager des problèmes communs :

1. un manque de connaissance général sur la *LCDP* ;

2. une capacité insuffisante des communautés et des organisations des Premières nations de se préparer pour la mise en œuvre complète de la *LCDP*;
3. des ressources financières et humaines insuffisantes pour régler les problèmes et empêcher l'éventail varié de plaintes éventuelles.

***Connaissance des personnes, communautés et organisations de Premières nations***

Les études des trois organisations autochtones concluent qu'en général, la connaissance de la LCDP elle-même, des droits qu'elle protège, de la CCDP et du processus de plaintes, ainsi que de l'abrogation de l'article 67 et de ses répercussions possibles sur les peuples, les communautés et les organisations des Premières nations demeure faible. L'APN, par exemple, a noté qu'il faut améliorer les communications à deux niveaux, soit celui du chef et du conseil et de leur personnel, ainsi que celui des membres de la communauté pour veiller à ce qu'ils connaissent leurs droits. De même, un manque de connaissance de la *LCDP*, de l'effet de l'abrogation de l'article 67 et des droits coutumiers de leur propre Première nation a été signalé par l'AFAC et le CPA, par suite des dialogues et groupes de discussions communautaires qu'ils ont organisés. En supposant qu'il faut connaître les changements législatifs avant de s'y préparer entièrement, les conclusions de ces rapports à elles seules indiquent que les communautés des Premières nations ne sont pas encore suffisamment préparées.

Étant donné son mandat d'administrer la *LCDP* et de « favoriser l'harmonie et la volonté de créer une société où les droits de la personne sont respectés au quotidien », la CCDP a un rôle important à jouer pour combler ces manques de connaissance parmi les communautés et les organisations des Premières nations. Comme elle l'indique dans son rapport annuel de 2010-2011, la CCDP a entrepris quelques initiatives qui répondent à ce besoin. Elle a conçu l'Initiative nationale autochtone, dont l'objectif consiste à :

> *... renforcer les relations avec les groupes autochtones et de favoriser un dialogue sur la façon de tenir compte de la situation unique des collectivités des Premières nations dans les mécanismes de protection des droits de la personne. Elle cherche avant tout à rendre les programmes de la Commission plus accessibles et adaptés à la culture des membres et des collectivités des Premières nations, et à appuyer les droits de la personne pour les Premières nations.*[13]

---

[13] Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel 2010*, en ligne : Commission canadienne des droits de la personne, < http://www.chrc-ccdp.ca/publications/ar_2010_ra/toc_10_tdm-fra.aspx>.

Depuis sa mise en place, l'Initiative nationale autochtone de la CCDP cherche à remédier au manque de connaissance de la *LCDP* et de la CCDP, ainsi que des effets éventuels de l'abrogation, en renforçant les liens entre la CCDP et les communautés des Premières nations, ainsi qu'en renseignant les gouvernements des Premières nations.[14] La Commission a également « collaboré avec l'Association des femmes autochtones du Canada pour préparer des outils d'information destinés à expliquer aux membres des Premières nations quels sont leurs droits. »[15]

Il faudra à la fois du temps et des efforts pour que ces activités se traduisent par des améliorations observables aux niveaux de connaissance des personnes, des communautés et des organisations des Premières nations. Les conclusions des trois études d'évaluation des besoins suggèrent que les efforts récents de la CCDP ont été insuffisants. Il reste maintenant à déterminer comment les autres efforts à ce chapitre peuvent être approfondis ou élargis dans les années à venir.

***Capacité des communautés et des organisations des Premières nations***

Le deuxième domaine important où les études d'évaluation des besoins des trois organisations autochtones ont cerné des faiblesses est très large : il s'agit de la capacité des communautés et des organisations des Premières nations de se préparer pour la mise en œuvre complète de la *LCDP*. Les études mentionnent quelques domaines précis où la capacité des communautés et des organisations des Premières nations est sous-développée, ce qui limitera leur capacité d'être entièrement conformes à la *LCDP*. En particulier :

- **Ressources et capacité nécessaire pour examiner les lois et procédures** – les trois rapports font tous état de ressources et de capacités insuffisantes dans la plupart des communautés des Premières nations pour mener l'examen juridique de leurs propres lois, dans le but de vérifier la conformité à la *LCDP*.

- **Formation** – les rapports font état de préoccupations sur le manque de formation adéquate pour permettre au personnel des gouvernements des Premières nations d'être prêt pour la mise en œuvre de la *LCDP*. L'APN, par exemple, avance que jusqu'à 6 387 personnes auront besoin d'une formation quelconque si les Premières nations doivent respecter la *LCDP*. Elle suggère aussi quelques possibilités sur les meilleurs moyens d'offrir cette formation.

---

14 Ibid.

15 Ibid.

- **Outils visant à évaluer l'infrastructure et l'accessibilité** – l'étude de l'APN indique également qu'il n'y a pas assez de données fiables pour évaluer efficacement la mesure dans laquelle l'infrastructure est accessible dans les communautés des Premières nations.

- **Mécanismes de règlement des plaintes des Premières nations** – les rapports font état d'une ferme intention de veiller à ce que les mécanismes qu'utilisent les Premières nations pour étudier et régler les plaintes représentent ceux offerts par la CCDP ou les complètent.

Si ces derniers points concernent la capacité des communautés et des organisations des Premières nations, on s'est également arrêté à la question de la capacité d'institutions comme le TCDP et la CCDP, qui interprètent la *LCDP,* de comprendre et d'interpréter les coutumes et les traditions des Premières nations. En particulier, l'AFAC a souligné le besoin que la CCDP analyse les plaintes d'une perspective adaptée aux sexes, ainsi que les facteurs culturels prévus dans la disposition d'interprétation de la *LCDP* elle-même. Elle avance que pour ce faire, il faut mettre en place les bons outils et les bonnes compétences au sein de ces institutions pour concilier efficacement les droits individuels et les droits collectifs dans le contexte des Autochtones.

Le gouvernement du Canada a mis en place des programmes et des services qui peuvent renforcer la capacité des communautés des Premières nations de répondre aux besoins précis soulignés dans les trois études d'évaluation des besoins. Parmi ces programmes comptent les suivants.

- Programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
    - Programme de financement des conseils tribaux et programme des services consultatifs des bandes
    - Financement de soutien des bandes
    - Programme de développement personnel et institutionnel
    - Centre national pour la gouvernance des Premières nations
    - Équipe des services consultatifs sur les règlements administratifs
    - Unité des élections
- Stratégie pour un milieu de travail sans racisme (ministère du Travail)
- Programme de partenariats pour le développement social – Personnes handicapées (Ressources humaines et Développement des compétences Canada – Bureau de la condition des personnes handicapées)

Il y a également des programmes et des services offerts par l'intermédiaire de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP). Étant donné son mandat de « favoriser l'harmonie et la volonté de créer une société où les droits de la personne

sont respectés au quotidien », les communautés et les organisations des Premières nations pourraient communiquer avec la CCDP pour en savoir davantage sur l'aide que les programmes et services pourraient leur apporter pour assurer la conformité à la LCDP.

***Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien***

Dans les communautés des Premières nations, le développement des capacités de gouvernance et la mise en œuvre des fonctions du gouvernement sont appuyés entre autres initiatives d'outils et de mécanismes conçus pour appuyer et enrichir la gouvernance de la communauté et l'administration du gouvernement.

*Financement des conseils tribaux et services consultatifs des bandes*

Le *Programme de financement des conseils tribaux* offre du financement aux conseils tribaux pour leur permettre de conserver leurs employés dans le but d'être en mesure d'offrir des services de consultation et d'offrir des programmes et services aux Premières nations membres. L'objectif du programme consiste à offrir du financement de base aux conseils tribaux, créé et mandaté par les bandes, pour offrir une combinaison de services et de programmes de consultation aux bandes affiliées.

Le programme *des services consultatifs des bandes* a pour but d'offrir du financement aux Premières nations non affiliées aux conseils tribaux, dans le but de les aider à accéder aux services de consultation de façon indépendante. Ce programme est offert aux grandes Premières nations dont la population minimale dans les réserves se chiffre à 2 000 Indiens inscrits. Le programme *des services consultatifs des bandes*, en vigueur depuis 1989, vise à offrir à des bandes importantes et non affiliées de créer ou de vendre des services de consultation à l'appui d'une gouvernance communautaire efficace.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, les communautés des Premières nations peuvent offrir le mandat à leur conseil tribal de fournir des services pour combler les lacunes cernées dans l'évaluation des besoins. De même, les communautés des Premières nations admissibles au programme *des services consultatifs des bandes* peuvent demander des avis d'expert et des services dans l'un ou plus des domaines d'intervention. Les services offerts ou obtenus au moyen du *programme de financement des conseils tribaux ou* du programme *des services consultatifs des bandes* peuvent comprendre un examen juridique ou une analyse comparative entre les sexes des lois et politiques des gouvernements des Premières nations, de la formation au personnel communautaire sur la *LCDP*, une évaluation de l'état de l'accessibilité de l'infrastructure dans la

communauté et de la formation sur les mécanismes de règlement alternatif des différends. Chaque activité serait offerte si le conseil tribal ou les conseillers des bandes possèdent une connaissance d'expert du domaine.

*Programme de financement de soutien des bandes*

Le programme de *financement de soutien des bandes* aide les Premières nations à assumer le coût des gouvernements locaux et de l'administration des services financés par le Ministère. Ce soutien vise à offrir une base de financement solide pour que la gouvernance communautaire et l'offre des services soient efficaces.

En général le financement par subvention vise à offrir, en comparaison avec d'autres administrations locales de taille comparable, une contribution raisonnable pour assumer les coûts de la gouvernance, en mettant particulièrement l'accent sur les coûts associés à l'administration de programmes et de services financés par le Ministère.

À titre de subvention, le programme de *financement de soutien des bandes* est le programme de financement le plus souple qu'offre le MAINC aux communautés des Premières nations. Les communautés pourraient décider d'utiliser ce financement pour répondre à l'abrogation de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. De plus, elles pourraient aussi opter d'utiliser une partie de la subvention pour améliorer leur préparation à la mise en œuvre en finançant : des examens juridiques et des analyses comparatives entre les sexes sur les politiques et les codes applicables, l'élaboration de mécanismes de règlement alternatif des différends, la formation des membres du personnel de la communauté et l'évaluation de l'infrastructure.

*Le financement des conseils tribaux* et *le financement de soutien des bandes* sont des programmes existants dont le financement a déjà été approuvé. Étant donné qu'un plafond a été établi pour le montant affecté à chaque conseil tribal et à chaque communauté de Premières nations, les activités liées à l'article 67 seraient uniquement financées dans la mesure permise par les contraintes de financement actuelles.

*Programme de développement personnel et institutionnel*

Le Programme de développement personnel et institutionnel (D P et I) est un programme axé sur les propositions dont on se sert pour développer la capacité des Premières nations de mener à bien les principales fonctions du gouvernement en finançant des projets liés à la gouvernance dans les communautés et les institutions. Chaque région du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a un budget distinct pour le Programme de développement personnel et institutionnel, dont elle se

servira pour financer des projets qui renforceront la capacité de gouvernance des Premières nations dans cette région.

Pour être admissibles au financement, les propositions doivent intervenir en faveur de la capacité de gouvernance des Premières nations et/ou des conseils tribaux. Les communautés des Premières nations peuvent soumettre des propositions de financement des projets pour développer leur capacité de gouvernance si le projet s'inscrit dans l'une des dix fonctions de base décrites par le D P et I : le leadership, les membres, la législation, la participation communautaire, les relations externes, la planification et la gestion des risques, la gestion financière, la gestion des ressources humaines, la gestion de l'information/la technologie de l'information et l'administration de base. Les communautés et organisations des Premières nations qui cadrent dans l'une de ces fonctions de base peuvent obtenir du financement pour leur projet lié à l'abrogation de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne,* pour mener un examen juridique des lois et des politiques du gouvernement des Premières nations ou pour former les employés de la communauté sur la *LCDP*. Le programme pourrait aussi financer des projets visant à mettre sur pied des codes de redressement ou de règlement des différends, dont les membres handicapés pourraient se servir pour régler les plaintes à l'échelon local au lieu de suivre le processus de résolution des plaintes de la Commission canadienne des droits de la personne ou le processus du Tribunal.

La ventilation du financement offert pour le projet dépend de la valeur des propositions soumises à une région dans une année donnée, ainsi que des priorités en matière de financement de l'année où la proposition est reçue.

*Centre national pour la gouvernance des Premières nations*

Le *Centre national pour la gouvernance des Premières nations* (CNGPN) est une organisation de service et de recherche pour les Premières nations. Le mandat du centre consiste à appuyer les Premières nations dans la mise sur pied d'une gouvernance efficace et indépendante en offrant des connaissances et de l'aide pratiques pertinentes et novatrices sur des services, produits et événements de gouvernance. Le double mandat du *CNGPN* consiste à appuyer les Premières nations qui cherchent à mettre en place un cadre de gouvernance autonome tout en les aidant à développer les fonctions quotidiennes de leur gouvernement. Le Centre aide aussi les Premières nations à établir leur domaine de compétence.

Le *CNGPN* est un organisme à but non lucratif et gouverné par des professionnels des Premières nations. Il est indépendant du gouvernement du Canada et d'organisations politiques. Cependant, il faut noter que le gouvernement du Canada offre du

financement au Centre pour qu'il puisse mener à bien son mandat. Le financement offert au *CNGPN* varie d'une année à l'autre selon la disponibilité des fonds et le plan de travail fourni par le *CNGPN*.

Les Premières nations peuvent communiquer avec le CNGPN pour discuter de la possibilité d'examiner les besoins de gouvernance rattachés à la mise en œuvre de l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP*. Ces services proposés peuvent comprendre un examen juridique et une analyse comparative entre les sexes des lois et des politiques des Premières nations, et l'offre de formation aux employés sur la *LCDP*.

*Équipe des services consultatifs sur les règlements administratifs*

La *Loi sur les Indiens* prévoit la promulgation de règlements administratifs adoptés par les conseils de bande en vertu des articles 81 (pouvoirs d'établir des règlements), 83 (pouvoirs relativement à l'argent) et 85.1 (boissons alcoolisées) de la *Loi sur les Indiens*; L'unité a été mise en place en 1989 pour aider les conseils de bande à concevoir et à promulguer des règlements administratifs en vertu des articles 81 et 85.1 de la *Loi sur les Indiens*, puisque ce processus peut parfois être difficile et porter à confusion. Il convient de noter qu'en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens,* les Premières nations sont en mesure de promulguer des règlements administratifs sur l'imposition et d'autres règlements administratifs qui génèrent des revenus; cependant, à l'opposé de ceux qui sont promulgués en vertu des articles 81 et 85.1 de la *Loi sur les Indiens*, les règlements administratifs qui relèvent de l'article 83 sont traités par la Commission de la fiscalité des Premières nations.

Les conseils de bande qui promulguent des règlements administratifs en vertu de l'article 81 et 85.1 de la *Loi sur les Indiens* doivent les transmettre au MAINC, selon les exigences de la *Loi sur les Indiens*, à des conseillers sur les règlements administratifs qui les passent en revue et qui comparent la version préliminaire ou promulguée du règlement administratif aux exigences législatives, à la *Charte* et à d'autres lois pertinentes.

L' Équipe des services consultatifs sur les règlements administratifs a pour objectif :

- de fournir une aide technique aux conseils de bande sur la conception, la promulgation et la mise en œuvre de règlements administratifs promulgués en vertu des articles 81 et 85.1 de la *Loi sur les Indiens;*
- de surveiller l'élaboration des règlements administratifs dans le but de veiller à ce que les obligations législatives et juridiques du Ministère soient respectées en donnant des conseils judicieux au ministre sur l'utilisation de ses pouvoirs d'abrogation;

- de fournir un service de conseil, de renseignements et de formation sur les règlements administratifs pour les conseils de bande, les organisations autochtones et les organisations chargées de l'exécution;
- appuyer la gouvernance et le contrôle sur des questions locales en soutenant l'utilisation des pouvoirs d'adoption de règlements administratifs prévus dans les articles 81 et 85.1 de la *Loi sur les Indiens*.

En ce qui concerne l'élaboration et la promulgation de règlements administratifs en vertu des articles 81 et 85.1 de la *Loi sur les Indiens*, l'Équipe des services consultatifs sur les règlements administratifs fournit des conseils techniques et une aide à la rédaction aux Premières nations. Pendant ce processus, des Premières nations peuvent consulter l'Équipe des services consultatifs sur les règlements administratifs et faire examiner leurs règlements administratifs avant la promulgation. Cet examen initial permet à l'Équipe de dégager des problèmes comme des infractions éventuelles à la Charte, des conflits et des questions liées aux activités et à la promulgation qui pourraient contraindre le ministre à abroger le règlement administratif si elles ne sont pas réglées. Cependant, cela peut uniquement se faire dans les situations où les règlements administratifs sont soumis sous forme d'ébauche. Dans les cas où les règlements sont soumis après leur promulgation, l'Équipe des services consultatifs sur les règlements administratifs le passera en revue; cependant, si l'examen révèle des problèmes comme des infractions éventuelles à la Charte, des conflits et des questions liées aux activités et à la promulgation, le ministre pourrait abroger le règlement administratif. Les examens menés relativement à la conformité à la Charte pourraient facilement être modifiés pour qu'ils comprennent un examen de la conformité à la *LCDP*.

Pour permettre la conception et la promulgation de règlements administratifs par les conseils de bande, des ateliers et de la formation sur les règlements administratifs sont offerts à divers participants, dont le personnel du MAINC, les dirigeants des Premières nations, des organismes d'application de la loi et d'autres membres du public. Les ateliers portent sur les aspects techniques de la rédaction, de la promulgation et de l'exécution de règlements administratifs. Les rédacteurs reçoivent des documents de référence comme le manuel de l'atelier et des exemples de règlements administratifs. Environ trois à cinq ateliers sur les règlements administratifs sont offerts à tous les exercices. La formation est offerte selon les priorités opérationnelles et celles du MAINC, le financement offert et les besoins régionaux, selon le principe du premier arrivé, premier servi. Les conseillers en règlements administratifs rencontrent également le conseil, les membres de la communauté et des organismes d'exécution et de poursuite pour régler les problèmes liés à la mise en œuvre et à la promulgation. Étant donné que les représentants du MAINC de l'Équipe des services consultatifs sur les règlements administratifs ont l'expertise requise pour offrir le service, aucun financement direct n'est offert aux communautés des Premières nations.

*Unité des élections*

Le MAINC supervise la mise en œuvre et l'administration des processus de gouvernance qui s'inscrivent dans la *Loi sur les Indiens*, dont les élections menées selon les dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens* et du *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens*. Cela comprend tout appel qui pourrait suivre, l'administration du *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens* et l'examen des procédures pour réagir aux nouveaux défis et aux décisions du tribunal comme les décisions *Corbière* et *Esquega*. L'Unité des élections du MAINC administre la *Loi sur les Indiens* et tous les règlements fédéraux pertinents dans le domaine des élections et des procédures de conseils. Le MAINC élabore et offre également des programmes de formation et rédige des formulaires et des manuels sur le processus des élections lié à la *Loi sur les Indiens*. L'administration centrale est également responsable de la réception des appels à la suite d'élections en vertu de la *Loi sur les Indiens* et des processus de gestion de ces appels, ainsi que de formuler des recommandations.

La majorité (environ 340 des 616) communautés des Premières nations mènent leurs élections selon leur propre système communautaire. Cela signifie qu'elles ont leur propre ensemble de règles et de procédures qui régissent le choix de leurs dirigeants, et donc qu'elles ne sont pas assujetties aux dispositions sur les élections de la *Loi sur les Indiens* et des règlements qui l'accompagnent. De plus, elles n'ont pas à respecter le *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens* dans la tenue des procédures du conseil de bande.

Si une communauté de Premières nations souhaite être retirée des dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*, elle peut élaborer son propre code coutumier, mais doit toutefois respecter certaines exigences. Le MAINC aidera la communauté à rédiger un code électoral solide. La communauté des Premières nations pourrait juger bon de se doter de l'exemple du code coutumier de choix d'un leader élaboré par le MAINC pour rédiger son propre code.

Environ trois à cinq ateliers pour les agents des élections et les codes électoraux sont offerts tous les exercices. La formation est offerte selon les priorités opérationnelles et celles du MAINC, le financement offert et les besoins régionaux, selon le principe du premier arrivé, premier servi. La formation ou les ateliers sur la rédaction de codes électoraux attirent particulièrement l'attention sur l'exigence selon laquelle les présentations doivent respecter la Charte. Les documents seront examinés pour veiller à ce que les exigences de la *LCDP* soient dégagées et mentionnés aux participants. Même si les services et les conseils d'expert sont offerts par le MAINC, les Premières nations peuvent recevoir du financement du Ministère pour des dépenses comme les

coûts associés à l'élaboration d'un code, les consultations communautaires et les votes de ratification.

Pour ce qui est de l'élaboration de codes électoraux et de l'Unité des élections de la Direction de l'administration des bandes, tous les codes rédigés par des Premières désireuses de se retirer de l'application des dispositions sur les élections de la *Loi sur les Indiens* doivent, entre autres, respecter la Charte.

L'Unité des élections appuie la mise en œuvre de la *LCDP* en veillant à ce que les bonnes procédures et politiques liées au processus d'élection soient suivies. De plus, l'Unité appuie l'élaboration de codes coutumiers qui respectent à la fois la Charte et la *LCDP*, pour que le processus de sélection puisse avoir lieu hors du cadre de la *Loi sur les Indiens*.

***Ministère du Travail***

*Stratégie pour un milieu de travail sans racisme*

Le ministère du Travail offre des ressources pour que les composantes d'un milieu de travail inclusif soient mieux comprises. Ces ressources sont offertes par l'entremise de la Stratégie pour un milieu de travail sans racisme (SMTSR), du gouvernement du Canada, un élément clé du plan intitulé *Un Canada pour tous : le Plan d'action du Canada contre la discrimination raciale*. La Stratégie complète et augmente l'efficacité de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en se concentrant sur les milieux de travail qui relèvent de cette loi pour enrayer les politiques et pratiques systémiques liées aux employeurs qui inhibent le recrutement, le maintien en poste et l'avancement de membres de minorités visibles et des peuples autochtones.

La *Stratégie* offre de l'aide et des outils pour mettre en place des milieux de travail inclusifs et sans racisme. Les agents de la SMTSR de partout au Canada travaillent avec les employeurs, les syndicats et des groupes communautaires pour offrir :

- des séances de sensibilisation sur la création de milieux de travail plus inclusifs et sur des questions liées à la race;
- des conseils et du soutien sur des questions liées au racisme au travail;
- des renseignements sur les pratiques exemplaires de recrutement, d'avancement et de maintien en poste des peuples autochtones et de membres de minorités visibles.

La SMTSR, qui a reconnu le besoin de créer un milieu de travail inclusif pour les Autochtones, a conclu un partenariat avec le Conseil des ressources humaines

autochtones (CRHA) pour augmenter les capacités d'employeurs qui relèvent du gouvernement fédéral et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de recruter, maintenir en poste et promouvoir les peuples autochtones au travail. Les travaux actuels comprennent des outils structurés et bien développés, des documents de conseil et des ressources, un portail Web, des analyses du contexte, des bulletins trimestriels, des webémissions et de la formation sur place.

Ce partenariat a pour élément clé l'offre d'ateliers spécialisés de la SMTSR intitulés « Maîtriser l'intégration des Autochtones ». Ces ateliers d'une journée visent à sensibiliser sur les barrières à l'emploi, à offrir des solutions novatrices et à aider les employeurs à développer et à favoriser des partenariats avec des communautés et des organisations des Premières nations.

***Ressources humaines et Développement des compétences Canada***

*Programme de partenariats pour le développement social*

Le Bureau de la condition des personnes handicapées de Ressources humaines et Développement des compétences Canada administre la composante Personnes handicapées du *Programme de partenariats pour le développement social (PPDS-PH)*. Ce programme offre du financement, au moyen de subventions et contributions, à des projets qui améliorent la participation et l'intégration de personnes handicapées à tous les volets de la société canadienne et à des organisations nationales de personnes handicapées pour renforcer leurs capacités, augmenter leur efficacité, et assurer leur viabilité à titre de partenaires essentiels pour faire avancer la cause des personnes handicapées à l'échelon national. Les bénéficiaires doivent être un organisme à but non lucratif et mettre en place activement des activités qui cadrent avec les objectifs du PPDS-PH.

Le PPDS-PH offre trois types de contributions à des organismes à but non lucratif : projets de développement social, projets d'adaptation et Initiative pour l'intégration communautaire. Chaque appel de propositions a des critères d'admissibilité précis ainsi que des priorités et des niveaux de financement particuliers.

- *Projets de développement social :* des fonds sont fournis à des organismes à but non lucratif pour mettre sur pied des projets d'importance ou de pertinence nationale pour les personnes handicapées, projets axés sur l'élaboration et la promotion de pratiques exemplaires et de modèles de prestation des services au Canada.

- *Projets d'adaptation :* des fonds sont fournis pour des projets dont l'objectif consiste à permettre aux personnes handicapées de participer pleinement à des événements et à des conférences en assurant leur accessibilité. Les dépenses admissibles peuvent inclure les frais d'adaptation comme ceux qui sont liés à l'interprétation gestuelle, au sous-titrage en temps réel, aux services de lecteurs et de transcripteurs, d'accompagnateurs et d'intervenants.

- *Initiative pour l'intégration communautaire (IIC) :* vise à faire la promotion de l'inclusion des personnes ayant une déficience intellectuelle dans la société canadienne grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies qui permettent aux collectivités de mieux inclure tous leurs membres.

***Besoins de ressources financières et humaines***

La troisième catégorie générale de besoins cernée dans les études des trois organisations autochtones porte sur les ressources financières et humaines. Des ressources sont nécessaires pour mettre en œuvre les efforts de sensibilisation et de renforcement des capacités mentionnés dans les études. L'APN a tenté de quantifier certains coûts associés aux activités qui, selon elle, doivent être mises en œuvre. Des ressources ont été offertes à la CCDP à la suite de l'adoption du projet de loi C-21 pour que des activités soient mises en œuvre à cet égard. Malgré cela, les trois rapports indiquent que plus de ressources seront requises si les Premières nations veulent s'assurer d'être entièrement conformes à la *LCDP*.

Ce rapport ne prétend pas quantifier avec exactitude les exigences précises en termes de capacité, ainsi que les ressources fiscales et humaines requises pour la conformité à la *LCDP*. Il serait difficile de quantifier avec exactitude la mesure dans laquelle une communauté ou une organisation est conforme aux lois sur les droits de la personne, parce qu'étant donné que le processus est fondé sur la réception de plaintes, il faudrait être en mesure de prédire le nombre de plaintes, la nature des gestes ou des omissions qui ont mené à la plainte et trouver un moyen d'estimer le montant des décisions et/ou les coûts pour remédier à l'acte ou à l'omission en question. Il est toutefois possible d'estimer les ressources financières et humaines nécessaires pour examiner les domaines où des lacunes peuvent être évaluées plus facilement. Par conséquent, le rapport de l'APN porte une attention particulière sur l'infrastructure communautaire et aux estimations des coûts afférentes, tout en veillant à ce que les infrastructures dans les réserves des Premières nations soient conformes à la *LCDP*.

Bien qu'elle ait reconnu le manque criant de données à jour sur le nombre de peuples des Premières nations qui vivent dans les réserves avec une incapacité physique et le

coût de la mise à niveau de bâtiments publics,[16] l'APN a conçu une méthode pour estimer les coûts nécessaires pour rendre les infrastructures communautaires accessibles aux personnes handicapées. Selon cette estimation, il faudrait investir jusqu'à 54 millions de dollars sur cinq ans pour que les bâtiments qui appartiennent aux Premières nations soient rendus entièrement accessibles au public et au personnel handicapés, et un autre 332 millions de dollars pour apporter ces changements aux unités d'habitation qui appartiennent aux Premières nations, sur dix ans cette fois.

Le Code national du bâtiment (CNB) du Canada établit les dispositions techniques quant à la conception et à la construction de nouveaux bâtiments. Il s'applique aussi à l'altération, au changement à l'utilisation et à la démolition de bâtiments existants. Toute nouvelle construction et toute activité de rénovation et/ou de mise à niveau dans les réserves et hors réserve doivent être conformes au Code national du bâtiment actuel. Étant donné que c'est le CNB qui régit l'accessibilité aux bâtiments publics, la construction de bâtiments publics dans les réserves doit respecter les normes d'accessibilité. De plus, AINC stipule dans ses ententes de financement pour la construction ou la rénovation de bâtiments que le CNB doit être respecté. Par conséquent, tous les bâtiments construits ou rénovés selon ces conditions doivent l'être selon les normes établies dans le CNB.

Les bâtiments plus anciens, cependant, construits selon des versions précédentes du code du bâtiment, pourraient ne pas respecter ces normes. Étant donné que le gouvernement du Canada ne fait actuellement pas le suivi sur les données sur l'accessibilité, il est impossible d'estimer la mesure dans laquelle les infrastructures plus anciennes ont besoin d'une remise à neuf. En guise de première étape, le MAINC a mis sur pied un Système de rapports sur l'état des biens (SREB) repensé qui aidera à déterminer si tous les bâtiments publics respectent les normes du CNB. On croit que cet outil sera en place d'ici 2013, ce qui permettrait au Ministère de faire part d'une analyse en 2014.

Le gouvernement du Canada offre des programmes dans le cadre desquels des communautés et des organisations des Premières nations peuvent obtenir du financement pour régler des problèmes d'accessibilité. Ces programmes comprennent les suivants :

- Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) pour personnes handicapées dans les réserves (SCHL)

---

16 Voir la rubrique Assemblée des Premières nations, *Évaluer les besoins des Premières nations dans le cadre de la Loi canadienne sur les droits de la personne*, à la section 4 de ce rapport.

- Programme Logements adaptés : aînés autochtones *(SCHL)*
- Programme d'immobilisations et d'entretien (MAINC)
- Fonds pour l'accessibilité (RHDCC– Bureau de la condition des personnes handicapées)
- Travaux publics et services gouvernementaux

***Société canadienne d'hypothèques et de logement***

*Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) pour personnes handicapées dans les réserves*

La Société canadienne d'hypothèques et de logement est l'organisme national responsable de l'habitation. Elle collabore avec les organismes communautaires, le secteur privé, les organismes sans but lucratif et tous les ordres de gouvernement afin de trouver des solutions novatrices aux problèmes actuels en matière d'habitation, de prévoir les besoins de demain et d'améliorer la qualité de vie de tous les Canadiens.

Le *Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), dont un élément est le PAREL pour personnes handicapées, y compris pour personnes handicapées dans les réserves,* a été mis en place au début des années 1980, et l'initiative existe encore aujourd'hui. Ce programme offre de l'aide financière aux conseils et aux membres des Premières nations pour entreprendre des travaux dans le but de modifier les demeures occupées ou devant être occupées par des personnes handicapées à faible revenu.

Un budget annuel de 16,7 millions de dollars est attribué aux Premières nations pour financer un ensemble de programmes de rénovation, y compris le PAREL. Les communautés des Premières nations déterminent les priorités parmi les demandes et donc, le montant du budget affecté à la composante des Personnes handicapées du PAREL.

De l'aide financière est offerte pour que soient entrepris des travaux visant à éliminer les barrières physiques et les risques imminents pour la sécurité, et pour améliorer la capacité de répondre aux demandes de la vie quotidienne dans la demeure. Les modifications doivent se rapporter au handicap de l'occupant et rendre la demeure plus accessible, comme l'installation de rampes extérieures pour un fauteuil roulant ou une marchette, de surfaces antidérapantes, de rampes, de barres d'appui et des ajustements à la cuisine et à la salle de bains. L'aide financière est fournie sous forme de prêt-subvention. Les montants maximaux de financement pour ce type d'aide varient de 16 000 $ à 24 000 $, selon l'emplacement du territoire de la Première nation au Canada. D'autres formes d'aide sont offertes pour les régions dites éloignées.

*Programme logements adaptés : aînés autochtones (LAAA)*

La Société canadienne d'hypothèques et de logement offre le programme *Logements adaptés : aînés autochtones* aux propriétaires fonciers et aux locateurs en finançant des adaptations mineures visant à prolonger la période où des personnes âgées à faible revenu peuvent vivre dans leur demeure de façon indépendante. Les adaptations doivent être mineures et répondre aux besoins des personnes âgées ayant une incapacité rattachée à l'âge. Les adaptations peuvent comprendre des rampes, des poignées sous forme de levier sur les portes, des douches équipées de barres d'appui ou des barres d'appui et un siège pour la baignoire.

Les propriétaires fonciers et locateurs pourraient être admissibles au financement si l'occupant de l'unité où se font les adaptations est âgé de 65 ans ou plus, a de la difficulté à mener à bien les activités de la vie quotidienne attribuable au vieillissement, a un revenu total égal ou inférieur à une limite propre à la région et si l'unité d'habitation est sa résidence permanente.

L'aide est offerte sous forme de prêt-subvention pouvant aller jusqu'à 3 500 $. Le prêt n'a pas à être remboursé, à condition que le propriétaire accepte de continuer d'occuper l'unité pendant la période du prêt, soit six mois.

***Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien***

*Programme d'immobilisations et d'entretien*

Le *Programme d'immobilisations et d'entretien*, géré par le MAINC, qui sert à offrir du soutien financier et technique aux Premières nations pour la planification, la conception, la construction, l'acquisition, le fonctionnement et l'entretien d'infrastructures communautaires dans la réserve (comme les routes, les ponts, les écoles, les bâtiments communautaires, les systèmes d'aqueduc et d'égouts et l'électrification) dans les réserves. Les fonds servent aussi à renforcer les capacités, dont la formation des opérateurs de systèmes d'aqueduc et d'égouts, la sensibilisation à la sécurité incendie et la planification communautaire.

Le *PIE* offre du soutien financier et technique aux Premières nations pour la construction et l'entretien d'infrastructures communautaires, dont la conception et la construction de nouvelles installations selon les codes du bâtiment actuels ou des rénovations majeures pour que les installations actuelles deviennent conformes aux codes du bâtiment actuels; cela pourrait comprendre des travaux d'adaptation pour les personnes handicapées. Les Premières nations pourraient affecter une partie de leurs fonds de

financement et entretien (reçus dans le cadre du *PIE*) pour régler des problèmes d'accessibilité mineurs dans les installations des communautés.

***Ressources humaines et Développement des compétences Canada***

*Fonds pour l'accessibilité*

Le Bureau de la condition des personnes handicapées fait partie de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC). Son mandat consiste à :

- préconiser des politiques et programmes cohérents dans le domaine de compétence fédérale et tous les domaines de compétence;
- servir de modèle pour le gouvernement fédéral et agir à titre de leader par l'exemple;
- renforcer la capacité du secteur bénévole et créer des réseaux de partenaires qui travaillent en cohésion au moyen d'investissements stratégiques;
- appuyer la recherche continue de connaissances pour étayer la conception de politiques et de programmes;
- mobiliser les Canadiens pour faire participer les personnes âgées aux enjeux qui touchent les personnes handicapées, augmenter la connaissance et obtenir un consensus parmi les citoyens sur la participation entière des personnes handicapées dans la société canadienne.

Le Bureau de la condition des personnes handicapées administre le *Fonds pour l'accessibilité*. Le FA appuie des projets communautaires mis en œuvre partout au Canada qui ont pour but d'améliorer l'accessibilité, de faire tomber les barrières et de permettre aux personnes handicapées de contribuer activement à leur milieu. Au nombre des bénéficiaires admissibles figurent des organisations à but non lucratif, de petites municipalités, des organisations du secteur privé, des collèges et universités, des gouvernements territoriaux et des gouvernements des Premières nations.

Au moyen de la composante des petits projets du FA, du financement de subvention pour un montant pouvant aller jusqu'à 100 000 $ est offert à l'appui d'activités qui amélioreront les constructions existantes au moyen de la rénovation, de la construction et de la remise à neuf de bâtiments et de la modification de véhicules communautaires et en rendant les renseignements et les technologies de communication plus accessibles. Tous les projets financés au moyen de cette composante doivent servir à créer ou à améliorer l'accessibilité pour les personnes handicapées du Canada.

Au moyen de la composante des projets moyens du FA, du financement de contribution est offert pour les remises à neuf, les rénovations ou les nouvelles constructions d'installations au Canada qui accueillent des services et des programmes qui préconisent une approche holistique de l'intégration des besoins sociaux et du marché du travail des personnes handicapées. Le montant maximal payable par projet varie de 500 000 $ à 3 millions de dollars.

***Travaux publics et Services gouvernementaux Canada***

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) interdit la discrimination dans l'offre de biens, de services, les installations et les mesures d'adaptation. Le gouvernement du Canada adopté des règles qui assurent l'accès sans obstacle aux biens immobiliers qu'il possède ou qu'il loue ainsi que leur utilisation. Le mandat de TPSGC est celui d'agir à titre d'organisme de services communs pour les divers ministères, organismes et conseils du gouvernement du Canada. Sur demande, TPSGC offre du soutien technique et des services de soutien architecturaux et de conception, ainsi que des consignes sur des pratiques exemplaires applicables à l'accessibilité des personnes handicapées, sur une base facultative et de recouvrement des coûts. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a à cœur de rendre ses installations accessibles aux personnes handicapées.

Pour en savoir davantage sur ces programmes, veuillez consulter directement les ministères et agences.

***Résumé***

L'étendue de la préparation, de la capacité et des ressources financières et humaines qui seront nécessaires pour que les communautés et organisations des Premières nations respectent la *Loi canadienne sur les droits de la personne* était l'objet de ce rapport.

Les études d'évaluation des besoins rédigées par les trois organisations autochtones concluent qu'il y a encore beaucoup à faire avant que les communautés et les organisations des Premières nations puissent se dire entièrement conformes à la *LCDP*. Les rapports avancent que d'autres efforts sont nécessaires pour faire connaître la *LCDP* et l'abrogation de l'article 67 non seulement parmi les dirigeants et les organisations des Premières nations, mais également parmi les communautés et leurs membres. Ils mentionnent aussi quelques domaines précis où les capacités des communautés des Premières nations sont sous-développées, ce qui limite leur capacité de se conformer entièrement à la *LCDP*. Même si les études ont tenté de quantifier les ressources fiscales et humaines requises pour que les communautés et les

organisations des Premières nations soient prêtes, on a reconnu que les données sur lesquelles ces estimations reposent sont incomplètes et désuètes, surtout en ce qui a trait à l'infrastructure dans les réserves. Malgré cela, les études suggèrent que d'importantes ressources seront requises, non seulement pour régler les questions de la sensibilisation et de la capacité, mais aussi les entraves possibles à l'accessibilité entière des infrastructures dans les réserves.

Le gouvernement du Canada reconnaît que les gouvernements des Premières nations possèdent les pouvoirs et les autorités nécessaires pour préparer les communautés et les organisations des Premières nations à la mise en œuvre entière de la *LCDP*, tout comme elle s'applique aux autres gouvernements du Canada. Au fil du temps et à mesure que des plaintes formulées souligneront des infractions potentielles à la *LCDP*, les gouvernements des Premières nations seront en mesure d'ajuster davantage leurs pratiques pour remédier à des situations dévoilées par suite d'enquêtes par la CCDP et de décisions du TCDP, et pour prévenir d'autres plaintes, encore une fois, de la même façon que les autres gouvernements du Canada.

Pour aider les communautés et les organisations des Premières nations à faire ces ajustements, une vaste gamme de programmes et de services est offerte par quelques ministères et organismes fédéraux. De plus, la Commission canadienne des droits de la personne souhaite faire connaître davantage la *LCDP* dans les communautés des Premières nations et renforcer ses liens avec les gouvernements des Premières nations qui se préparent à s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités.

# ANNEXE : Les rapports des trois organisations autochtones nationales

***Aperçu et contexte***

Comme nous l'avons déjà mentionné, trois organisations ont été désignées en tant que représentants des peuples des Premières nations du Canada touchés par l'abrogation de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Il s'agit de l'Assemblée des Premières nations (APN), l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) et le Congrès des Peuples Autochtones (CPA).

Pour répondre à l'article 4 du projet de loi C-21, on a demandé à chaque organisation d'entreprendre :

> *... une étude visant à définir l'ampleur des préparatifs, des capacités et des ressources fiscales et humaines nécessaires pour que les collectivités et les organismes des Premières Nations se conforment à la Loi canadienne sur les droits de la personne.*

La présente annexe du rapport contient un résumé du contenu du rapport de chaque organisation. Bien que ces organisations représentent la plupart de la population touchée pas l'abrogation de l'article 67 de la *Loi canadienne sure les droits de la personne* et qu'elles soient bien placées pour déterminer l'état de préparation actuel à la mise en œuvre du projet de loi C-21, les perspectives et les conclusions tirées par ces organisations dans leur évaluation des besoins respective sont entièrement les leurs. En effet, ni le MAINC ni tout autre ministère ou organisme du gouvernement fédéral n'a vérifié les données utilisées ou les conclusions tirées à même ces données dans chacun des rapports. Il convient aussi de noter que le rapport de chaque organisation est présenté en annexe tel que le MAINC l'a reçu. Le rapport complet de chaque organisation peut être obtenu directement de l'APN, l'AFAC ou le CPA, le cas échéant.

***Rapport de l'Assemblée des Premières nations (APN)***

Comme l'indique le chapitre 2, on s'attend à ce que les répercussions de l'abrogation de l'article 67 soient les plus importantes pour les gouvernements des Premières nations qui relèvent de la *Loi sur les Indiens*. À compter du 19 juin 2011, les mesures et les décisions prises par les conseils de bande en vertu de la *Loi sur les Indiens* s'exposeront à des plaintes en vertu de la *LCDP*. Cela signifie, par exemple, que les questions liées aux élections des conseils de bande au chapitre de la *Loi sur les Indiens*,

les règlements administratifs adoptés et entrés en vigueur au chapitre des articles 81, 83 et 85.1 de la *Loi sur les Indiens*, la gestion de l'argent détenu en fiducie pour des bandes et des questions de gestion des terres peuvent à présent faire l'objet d'une plainte en vertu de la *LCDP*.

L'Assemblée des Premières nations (APN) est une organisation nationale qui représente le leadership des personnes les plus touchées par ces changements, notamment plus de 600 Premières nations au Canada. Le rapport de l'APN, intitulé *Évaluation de la préparation des communautés des Premières Nations en ce qui a trait à l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne*, est le produit de la recherche et des dialogues menés par l'APN dans toutes les régions du Canada depuis l'adoption du projet de loi C-21.

Neuf séances d'engagement régionales ont été tenues partout au Canada, et au total, 216 participants y ont assisté. Parmi les participants se trouvaient des chefs, des conseillers, des analystes politiques, des administrateurs et des employés de bandes, des représentants de conseils tribaux et des aînés. Une séance de réflexion a également été organisée, et 20 analystes politiques et techniciens y ont assisté. De plus, un groupe de discussion a été organisé, et six avocats du Forum sur les politiques et la planification de l'APN y ont assisté.

En plus de ces travaux de recherche de participation, l'APN a également mené une analyse juridique et a utilisé une analyse d'étude de cas sur la question de l'accessibilité aux infrastructures des personnes handicapées dans les réserves.

L'APN a également mené un sondage sous forme de questionnaire qui englobe toutes les régions. Cinquante-deux des 209 sondages ont été remplis, ce qui représente un taux de réponse de 24,8 %, et la participation la plus élevée provenait des régions de l'Atlantique, du Québec, de Colombie-Britannique et de l'Ontario. Le taux de réponse n'était pas aussi élevé que ce qu'espérait l'APN; c'est donc pourquoi elle a mené un sondage téléphonique pour améliorer la taille de l'échantillon et donner du poids aux données.

***Rapport de l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC)***

L'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) est en général perçue en tant que la voix nationale qui représente les femmes autochtones au Canada. Fondée en 1974, l'AFAC rassemble 13 groupes de femmes autochtones au Canada, qui, ensemble, partagent les objectifs communs de préserver la culture autochtone, d'offrir une chance égale aux femmes autochtones et contribuent à façonner les lois qui concernent les femmes autochtones. L'AFAC est dirigée par une présidente et un

conseil d'administration, qui collaborent et échangent de l'information avec des organisations locales. Le conseil d'administration de l'AFAC collabore avec la présidente et les associations membres provinciales/territoriales pour formuler des recommandations locales et nationales sur des programmes et des initiatives autochtones.

Pour rédiger son rapport, l'AFAC a organisé cinq groupes de discussion, soit un dans les Premières nations de Sagamok et d'Eskasoni, à Halifax, à Summerside (Î.-P.É.) et à Winnipeg. Au total, 76 participants de quatre des cinq groupes de discussion ont participé à l'exercice (le nombre total de participants n'a pas été précisé pour le groupe de l'Î.-P.É). De plus, l'AFAC a mené une analyse comparative axée sur les sexes et la culture.

Les discussions des groupes reposaient sur un ensemble de questions qui gravitent autour des sujets suivants :

- traditions juridiques, droit coutumier et pratiques culturelles;
- des processus communautaires pour traiter les plaintes, dont le besoin de mettre en place des ressources communautaires affectées à cette fin pour naviguer dans le processus de plainte;
- des études de cas sur le harcèlement au travail et la composition du milieu de travail;
- des considérations pour aider les femmes des Premières nations à décider d'utiliser ou non le processus des plaintes de la CCDP (questions de protection);
- questions de discrimination applicables aux femmes des Premières nations, dont la discrimination sexuelle au travail.

Le rapport de l'AFAC contient des renseignements sur les besoins des femmes des Premières nations relativement aux types de processus communautaires qui doivent être mis en place pour gérer les plaintes à l'échelle communautaire en réponse à l'article 41 de la *LCDP*.[17]

À l'instar du rapport de l'APN, le rapport de l'AFAC contient également des renseignements sur les traditions juridiques, le droit coutumier et les pratiques culturelles des Premières nations relativement aux droits de la personne, ce qui donne

---

[17] L'article 41. (1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* se lit ainsi : Sous réserve de l'article 40, la Commission statue sur toute plainte dont elle est saisie à moins qu'elle estime celle-ci irrecevable pour un des motifs suivants :
a) la victime présumée de l'acte discriminatoire devrait épuiser d'abord les recours internes ou les procédures d'appel ou de règlement des griefs qui lui sont normalement ouverts; ...

un contexte utile aux détails précis de l'évaluation des besoins, surtout en ce qui a trait aux autres enjeux pertinents pour les femmes des Premières nations.

***Rapport du Congrès des Peuples Autochtones (CPA)***

Le Congrès des Peuples Autochtones est une entité nationale qui défend les droits et les intérêts d'Indiens inscrits et non inscrits hors des réserves et des Métis qui vivent dans des régions urbaines, rurales et éloignées partout au Canada. Fondé en 1971 sous le nom de Congrès national des autochtones du Canada, le CPA a représenté les peuples autochtones vivant hors des réserves pendant 40 ans dans des domaines d'intervention précis comme l'autonomie gouvernementale, l'auto-détermination, les droits ancestraux et issus de traités, les revendications territoriales, les programmes de santé et les programmes sociaux, le développement économique, le renforcement des capacités, la recherche et la reconnaissance juridique et politique.

Pour contribuer à ce rapport, le CPA a tenu dix-huit séances d'information régionales dont deux séances dans chaque province, à l'exception de l'Alberta, où seulement une séance a été tenue, et la Nouvelle-Ecosse, où trois séances one été tenues. De plus, un sondage sous forme de questionnaire a été rédigé et distribué dans le carnet de travail utilisé pour inspirer les débats dans les séances de discussion.[18]

Les résultats de cette étude portaient particulièrement sur les connaissances générales sur la *LCDP*, les structures et les processus de la CCDP et la nature des modifications apportées par le projet de loi C-21. Le rapport soulignait aussi des cas de discrimination vécus personnellement par des membres du CPA.

---

[18] Le nombre total de participants aux séances d'information et le nombre de questionnaires retournés n'ont pas été fournis dans le rapport du Congrès des peuples autochtones.

***Rapport de l'Assemblée des Premières Nations***

# Évaluer les besoins des Premières Nations en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

## Introduction

L'abrogation de l'exception prévue à l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) s'appliquant aux gouvernements des Premières Nations entre en vigueur le 19 juin 2011. Pendant la période de transition de trois ans prévue dans les modifications de 2008 relatives à la LCDP, le gouvernement du Canada devait entreprendre une étude « de concert avec les organismes compétents représentant les peuples des Premières Nations du Canada visant à déterminer l'ampleur des préparatifs, des capacités et des ressources fiscales et humaines nécessaires pour que les collectivités et les organismes des Premières Nations se conforment à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* » (en vertu de l'article 4).

L'Assemblée des Premières Nations (APN) s'est efforcée d'inciter le Canada à travailler directement avec les Premières Nations et à prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection de l'égalité des droits sur les terres des réserves, et ce conformément au système international de protection des droits de la personne.

Pendant les exercices financiers de 2009-2010 et de 2010-2011, AINC a versé des fonds à l'APN pour que celle-ci mène des activités et des études sur l'évaluation des besoins. Par contre, les demandes de financement de l'APN afin d'entamer des activités de renforcement des capacités et de formation, l'examen des politiques et la modification des infrastructures directement avec les Premières Nations pendant la période de transition de trois ans furent refusées. L'APN estime que les Premières Nations ne bénéficient d'aucune forme de financement direct en préparation de l'application de la LCDP modifiée (à l'exception du financement d'un projet pilote pour une collectivité des Premières Nations).

Ces deux dernières années, l'APN a collaboré avec autant de Premières Nations qu'elle a pu compte tenu des ressources, des paramètres et des délais déterminés par le gouvernement fédéral dans le cadre de la participation de l'APN à l'évaluation des besoins prévue à l'article 4. Ce chapitre présente un résumé de l'évaluation par l'APN des capacités et des ressources fiscales et humaines nécessaires à une mise en œuvre de la LCDP qui respecte (dans la mesure du possible compte tenu du cadre juridique imposé par le colonialisme) l'ensemble des droits de la personne des Premières Nations

– tant sur le plan individuel que collectif. La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*[19] fait maintenant partie du système international de protection des droits de la personne devant guider l'interprétation et l'application de la LCDP.

Il faut interpréter et appliquer la LCDP conformément aux normes internationales de protection des droits de la personne. En tant que peuples autochtones, les Premières Nations sont des peuples égaux à tous les autres peuples et semblables à tous les autres peuples, chacun disposant du droit à l'autodétermination. La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* n'a pas créé ou accordé ce droit déjà existant. Cette déclaration confirme que les Premières Nations possèdent déjà, et qu'elles l'ont toujours possédé, ce droit de la personne collectif et inhérent. Le Canada est légalement tenu de respecter le droit des Premières Nations à l'autodétermination en vertu du principe de l'égalité des peuples *et* en vertu de la nature juridiquement contraignante du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*[20] et du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques.*[21]

Ces deux dernières années, l'APN a entrepris trois grandes activités dans le cadre de sa participation à l'évaluation des questions relatives à la préparation :

1. évaluer, dans le cadre d'une étude jurisprudentielle, la nouvelle portée et les nouvelles répercussions de l'application de la LCDP;

2. tenir une série de rencontres régionales d'engagement où les dirigeants des Premières Nations et les membres de leur personnel ont discuté des répercussions des changements à l'application de la LCDP sur les collectivités des Premières Nations et des besoins globaux des Premières Nations en ce qui concerne les capacités et les ressources fiscales et humaines nécessaires au respect de la LCDP modifiée;

3. élaborer et distribuer un sondage auprès des dirigeants des Premières Nations et des membres de leur personnel sur leur opinion concernant les niveaux actuels de sensibilisation en ce qui a trait à l'abrogation et à la LCDP en général,

---

19 *Déclarations des Nations Unies sur les droits des peoples autochtones*, résolution A/61/295 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, 61e session, 31 septembre 2007.

20 *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, résolution de l'AG 2200A, XXI, doc. off. AG NU, suppl. n° 16, à 49, doc. de l'ONU A/6319, 1966; R.T. Can. 1976 n° 46. Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 3 janvier 1976. Entré en vigueur au Canada le 19 mai 1976.

21 *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, résolution de l'AG 2200A, XXI, doc. off. AG NU, suppl. n° 16, à 49, doc. de l'ONU A/6316, 1966; R.T. Can. 1976 n° 47. Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 23 mars 1976. Entré en vigueur au Canada le 9 août 1976.

ainsi que sur les besoins en matière de mécanismes de communication, de formation, de soutien juridique, de processus alternatifs de résolution des conflits et de modification des infrastructures.

Le présent chapitre présente les détails et les conclusions de ces travaux, de même que ce qui reste à faire pour assurer la préparation. Le travail qui reste à faire pour assurer la préparation est considérable et comprend divers éléments :

1. sensibiliser les collectivités à la LCDP en procédant au renforcement des capacités et à la formation des dirigeants des Premières Nations et des membres de leur personnel, deux activités fort nécessaires;
2. créer des politiques, des mécanismes et des institutions des Premières Nations en matière de droits de la personne;
3. rendre les édifices publics et les habitations détenus par des gouvernements des Premières Nations conformes à la LCDP afin de répondre aux besoins des personnes handicapées.

Ces tâches, qui doivent être accomplies par les gouvernements des Premières Nations, risquent en grande partie de rester inachevées à cause d'un manque de financement. En fin de compte, la part du Canada dans ce travail est plutôt évidente : assurer le financement nécessaire pour aider les gouvernements des Premières Nations à accomplir leur travail dans les communautés. Il ne faut pas s'attendre à ce que le financement actuel permette aux gouvernements des Premières Nations de réaliser ces tâches préparatoires.

Aider les Premières Nations à faire valoir leur droit fondamental à l'autodétermination fait partie des obligations du Canada en vertu de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Ces obligations incluent notamment le soutien financier.

L'application de la LCDP relativement aux Premières Nations passe par une consultation et une collaboration directe avec les Premières Nations. C'est nécessaire pour que le Canada se conforme de manière efficace à l'ensemble de ses obligations en vertu des instruments internationaux des droits de la personne en ce qui a trait aux peuples autochtones.

## But et portée du rapport sur l'article 4 au Parlement

Il devrait être clair que l'étude exigée en vertu de l'article 4 des modifications de 2008 n'est pas qu'une simple étude.

L'article 4 prévoit implicitement la prise de mesures destinées à permettre aux Premières Nations de se préparer adéquatement à une application plus étendue et différente de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de disposer des « capacités et des ressources fiscales et humaines nécessaires » en vue de se conformer à la *Loi* dans le respect des droits fondamentaux des Premières Nations, tant sur le plan individuel que collectif. Il est important de noter que la description des activités liées à l'étude et le rapport exigé en vertu de l'article 4 des dispositions connexes de 2008 font référence à la conformité à l'ensemble de la LCDP modifiée. Dans son souci de faire en sorte que les Premières Nations disposent de la capacité et des ressources nécessaires pour se conformer à la LCDP, l'article 4 ne se limite pas à la question des répercussions de l'abrogation de l'article 67.

Les dispositions connexes de 2008 ont modifié la façon d'interpréter et d'appliquer la LCDP dans le cas de plaintes contre des gouvernements des Premières Nations (articles 1.1 et 1.2). Les préparatifs à l'application de la LCDP modifiée doivent tenir compte du travail qui sera nécessaire de la part des Premières Nations afin de déterminer comment leurs traditions juridiques et leurs règles de droit coutumier permettront de protéger le droit à l'égalité dans les collectivités des Premières Nations. Le message provenant des séances de mobilisation régionales était clair à ce sujet : il faut entreprendre le travail visant à aider à la création et au soutien d'organismes des droits de la personne et de processus de règlement des conflits des Premières Nations.

Dans la même veine, le Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale a noté qu'à elle seule, l'abrogation de l'article 67 ne suffirait pas à garantir l'égalité des droits des peuples des Premières Nations dans l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.[22] Le Parlement a réagi en adoptant les articles 1.1 et 1.2 parallèlement à l'abrogation de l'article 67. Par conséquent, les mesures préparatoires comprennent la préparation à la nouvelle application de la LCDP découlant de l'ensemble de la LCDP dans sa forme actuelle, et qui nécessite la reconnaissance des traditions juridiques et des règles de droit coutumier des Premières Nations.

Chaque Première Nation possède ses propres connaissances et traditions sur le plan juridique, et ses propres façons d'exprimer les principes fondamentaux concernant le respect et la dignité des êtres humains, et bon nombre d'entre elles s'appliqueront aux interactions visées par la LCDP. Cela signifie que les préparatifs dont il est question à l'article 4 doivent inclure une planification et un dialogue entre les Premières Nations et des décideurs fédéraux comme la Commission canadienne des droits de la personne et

---

22 COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE. *CERD/C/CAN/CO/18*, 25 mai 2007.

le Tribunal canadien des droits de la personne afin d'harmoniser le plus possible la LCDP aux traditions juridiques et aux règles de droit coutumier des Premières Nations. Cette tâche nécessitera l'examen des questions relatives à la preuve et aux procédures ainsi que des moyens qui permettront le mieux aux Premières Nations de mettre en œuvre et rétablir leurs valeurs en matière d'égalité, y compris l'égalité entre les sexes, tout en respectant les normes minimales internationales en matière de droits de la personne. Encore une fois, le financement actuel ne permet pas d'accomplir cette tâche.

En vertu du droit international, les États et leurs commissions des droits de la personne doivent appuyer le système international de protection des droits de la personne. Selon la CCDP, « Les principes de Paris obligent les commissions des droits de la personne à coopérer avec le système international des droits de la personne et à le soutenir. Les commissions des droits de la personne sont des éléments clés de systèmes nationaux efficaces de protection des droits de la personne; elles doivent assurer non seulement la conformité aux lois et pratiques nationales concernant les droits de la personne, mais aussi aux normes internationales. »[23]

Plus précisément, la protection de l'égalité des droits pour les peuples des Premières Nations, tant au sein de leurs collectivités que dans l'ensemble du Canada, exigera une interprétation et une application de la LCDP conforme aux normes internationales de protection des droits de la personne, qui incluent maintenant la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Cela nécessitera un dialogue entre les gouvernements des Premières Nations et les organismes de réglementation chargés de la mise en œuvre de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La tâche consistant à concilier la LCDP et les droits fondamentaux individuels et collectifs des Premières Nations sera complexe. L'imposition de la LCDP, de la *Loi sur les Indiens* et de nombreuses autres lois nuisent à la jouissance des droits à l'égalité auxquels les Premières Nations ont droit, tant sur le plan individuel que collectif, en vertu du droit international.

## La définition d'être préparer

Comme l'indique un examen jurisprudentiel réalisé par l'APN, il est impossible d'évaluer les besoins en matière de préparatifs ou de les satisfaire sans avoir une certaine idée de

---

[23] COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE. *Cadre de documentation des droits à l'égalité*, Ottawa, 2010, p. 7; citation des *Principes de Paris concernant le statut des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme* (« Principes de Paris »), résolution de l' AG 48/134, doc. off. AG NU, 48e sess., doc. de l'ONU A/RES/48/134 (1993); ASEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES. *Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme : Rapport du Sécrétaire général*, doc. off. AG NU, 13e session, doc. de l'ONU A/HRC/13/44 , 2010.

la portée de la LCDP et de la façon dont elle s'appliquera aux gouvernements des Premières Nations. L'objectif de l'article 4 est donc lié à celui, plus large, de la LCDP et des modifications apportées en 2008.

Les peuples des Premières Nations ne peuvent jouir de la pleine égalité des droits, que ce soit à titre individuel ou collectif, si on les considère comme dépourvus des valeurs culturelles ou des capacités législatives nécessaires à la protection des droits à l'égalité, conformément au droit international en matière de droits de la personne. Les gouvernements fédéral et provinciaux, contrôlés par des non-Autochtones, sont tenus d'appliquer leurs propres lois sur les droits de la personne dans leurs domaines de compétence. Il en va de même pour les gouvernements des Premières Nations. Les modifications de 2008 reconnaissent que la seule abrogation de l'article 67 ne suffit pas à protéger les droits à l'égalité des peuples des Premières Nations d'une façon qui satisferait aux exigences du droit international en matière de droits de la personne. Le Canada doit aider les Premières Nations à élaborer leurs propres mécanismes de protection des droits de la personne, et encourager le dialogue qui doit avoir lieu entre les Premières Nations, la Commission canadienne des droits de la personne et le Tribunal canadien des droits de la personne afin d'assurer l'application appropriée de la LCDP dans le contexte des Premières Nations. Éventuellement, le droit des Premières Nations en matière de droits de la personne devra remplacer la LCDP.

Il faut se pencher sur la signification des préparatifs dans le contexte plus vaste et différent de l'application de la LCDP créé par les modifications de 2008, et demander au gouvernement du Canada quel est son plan financier concernant ces préparatifs. Le financement existant destiné à « l'administration des bandes » était inadéquat avant les modifications de 2008, et rien n'a changé depuis.

## Activités d'évaluation des besoins de l'APN (2009-2011)

En 2009-2010, puis en 2010-2011, l'APN a entrepris, dans les limites du financement fédéral, des activités visant à déterminer certains des préparatifs, des capacités et des ressources fiscales et humaines nécessaires pour que les Premières Nations puissent se conformer à la LCDP telle qu'elle s'applique aux Premières Nations (les fonds ont été reçus tard dans l'exercice financier pendant chacun des exercices).

L'étude et l'analyse menées par l'APN ont été entreprises dans le cadre de la contribution de l'APN au rapport au Parlement exigé par l'article 4 des modifications de 2008 (Résolution n° 05/2008 de l'APN, mise en œuvre du projet de loi C-21, abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, 16 juillet 2008).

***Méthodologie du sondage de l'APN sur l'évaluation des besoins***

Neuf séances de motivation discussion régionales, auxquelles ont participé 216 personnes, ont eu lieu entre janvier et mars 2010. Cinquante-deux questionnaires remplis ont été remis par les participants à ces séances au début de 2010. Vingt-sept questionnaires additionnels ont été retournés en novembre 2010, pour un total de 79 questionnaires.

En termes de population, les répondants au questionnaire provenaient de collectivités/conseils tribaux de tailles diverses (voir le tableau 1). La majorité des répondants provenaient de collectivités de petite taille (500 habitants et moins) et de taille moyenne (de 1 001 à 3 000 habitants), ces deux types de collectivités représentant chacun 27,8 % du total des questionnaires. Vingt pour cent des questionnaires provenaient de collectivités comptant 3 000 habitants et plus. Sur les neuf sondages de ce groupe, cinq provenaient de collectivités comptant entre 10 000 et 24 000 habitants, ce qui a fait en sorte que les résultats provenant de ce groupe représentent 72,3 % des résultats en fonction de la population.

**Tableau 1 : Répartition de la population en fonction des répondants**

| Nombre d'habitants | Nombre de questionnaires | Répartition en fonction de la taille | Nombre d'habitants par groupe | Pourcentage de la population totale |
|---|---|---|---|---|
| 0 à 500 | 22 | 27,8 % | 6 675 | 3,2 % |
| 501 à 1 000 | 14 | 17,7 % | 10 137 | 4,9 % |
| 1 001 à 3 000 | 22 | 27,8 % | 41 140 | 19,7 % |
| Plus de 3 000 | 16 | 20,3 % | 150 984 | 72,3 % |
| Pas de réponse | 5 | 6,4 % | | |
| **Total** | 79 | 100,0 % | 208 936 | 100,0 % |

Le tableau 2 présente la dispersion géographique des répondants. On a utilisé la définition des zones géographiques des centres de services d'AINC[24] afin de déterminer la proximité ou l'éloignement des collectivités des Premières Nations :

24 Centre de services : Collectivités où les services suivant sont offerts : a) – fournitures, matériel, équipement (pour la construction, le travail de bureau, etc.), b) – un réservoir de main-d'œuvre qualifiée et semi-qualifiée, c) – au moins un établissement financier, banque, société de fiducie, caisse populaire, etc., d) – services provinciaux (p. ex. services de santé, services

***Méthodologie du sondage de l'APN sur l'évaluation des besoins***

Neuf séances de motivation discussion régionales, auxquelles ont participé 216 personnes, ont eu lieu entre janvier et mars 2010. Cinquante-deux questionnaires remplis ont été remis par les participants à ces séances au début de 2010. Vingt-sept questionnaires additionnels ont été retournés en novembre 2010, pour un total de 79 questionnaires.

En termes de population, les répondants au questionnaire provenaient de collectivités/conseils tribaux de tailles diverses (voir le tableau 1). La majorité des répondants provenaient de collectivités de petite taille (500 habitants et moins) et de taille moyenne (de 1 001 à 3 000 habitants), ces deux types de collectivités représentant chacun 27,8 % du total des questionnaires. Vingt pour cent des questionnaires provenaient de collectivités comptant 3 000 habitants et plus. Sur les neuf sondages de ce groupe, cinq provenaient de collectivités comptant entre 10 000 et 24 000 habitants, ce qui a fait en sorte que les résultats provenant de ce groupe représentent 72,3 % des résultats en fonction de la population.

**Tableau 1 : Répartition de la population en fonction des répondants**

| Nombre d'habitants | Nombre de questionnaires | Répartition en fonction de la taille | Nombre d'habitants par groupe | Pourcentage de la population totale |
|---|---|---|---|---|
| 0 à 500 | 22 | 27,8 % | 6 675 | 3,2 % |
| 501 à 1 000 | 14 | 17,7 % | 10 137 | 4,9 % |
| 1 001 à 3 000 | 22 | 27,8 % | 41 140 | 19,7 % |
| Plus de 3 000 | 16 | 20,3 % | 150 984 | 72,3 % |
| Pas de réponse | 5 | 6,4 % | | |
| **Total** | 79 | 100,0 % | 208 936 | 100,0 % |

Le tableau 2 présente la dispersion géographique des répondants. On a utilisé la définition des zones géographiques des centres de services d'AINC[24] afin de déterminer la proximité ou l'éloignement des collectivités des Premières Nations :

24 Centre de services : Collectivités où les services suivant sont offerts : a) – fournitures, matériel, équipement (pour la construction, le travail de bureau, etc.), b) – un réservoir de main-d'œuvre qualifiée et semi-qualifiée, c) – au moins un établissement financier, banque, société de fiducie, caisse populaire, etc., d) – services provinciaux (p. ex. services de santé, services

___ zone 1 (à moins de 50 km d'un centre de services);
___ zone 2 (entre 50 km et 350 km d'un centre de services);
___ zone 3 (à plus de 350 km d'un centre de services);
___ zone 4 (le centre de services n'est accessible que par voie aérienne, maritime ou ferroviaire).

Les répondants vivant dans les zones 1 (54,4 %) et 2 (30,4 %) représentent la presque totalité, soit 84,8 %, des répondants. Trois réponses proviennent de la zone 3, et sept de la zone 4. Compte tenu de leur petit nombre, les réponses provenant des zones 3 et 4 ont été regroupées (10 réponses, 12,7 %) dans la présentation qui suit.

**Tableau 2 : Zone géographique des répondants**

| Zone géographique | Nombre de questionnaires | % des questionnaires |
|---|---|---|
| Zone 1 | 43 | 54,4 % |
| Zone 2 | 24 | 30,4 % |
| Zone 3 | 3 | 3,8 % |
| Zone 4 | 7 | 8,9 % |
| Pas de réponse | 2 | 2,5 % |
| **Total** | 79 | 100,0 % |

La répartition des questionnaires a été inégale selon les régions. La majorité des questionnaires retournés proviennent du Québec, des provinces de l'Atlantique, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. Toutes les régions, sauf une, ont été représentées, quoique dans des proportions très faibles dans certains cas.

Cinquante-deux questionnaires ont été remplis à l'occasion des séances de motivation discussion régionales. Sur l'ensemble des 209 participants régionaux, cela représente un taux de participation de 24,8 %. Vingt-sept autres questionnaires ont été retournés dans le cadre du processus réalisé en novembre 2010, ce qui a augmenté de 50 % le taux de participation et accru le nombre de données provenant des collectivités des zones 3 et 4.

communautaires, services environnementaux) et d) – services fédéraux (p. ex. Postes Canada, centre d'emploi).

___ zone 1 (à moins de 50 km d'un centre de services);
___ zone 2 (entre 50 km et 350 km d'un centre de services);
___ zone 3 (à plus de 350 km d'un centre de services);
___ zone 4 (le centre de services n'est accessible que par voie aérienne, maritime ou ferroviaire).

Les répondants vivant dans les zones 1 (54,4 %) et 2 (30,4 %) représentent la presque totalité, soit 84,8 %, des répondants. Trois réponses proviennent de la zone 3, et sept de la zone 4. Compte tenu de leur petit nombre, les réponses provenant des zones 3 et 4 ont été regroupées (10 réponses, 12,7 %) dans la présentation qui suit.

**Tableau 2 : Zone géographique des répondants**

| Zone géographique | Nombre de questionnaires | % des questionnaires |
|---|---|---|
| Zone 1 | 43 | 54,4 % |
| Zone 2 | 24 | 30,4 % |
| Zone 3 | 3 | 3,8 % |
| Zone 4 | 7 | 8,9 % |
| Pas de réponse | 2 | 2,5 % |
| **Total** | 79 | 100,0 % |

La répartition des questionnaires a été inégale selon les régions. La majorité des questionnaires retournés proviennent du Québec, des provinces de l'Atlantique, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. Toutes les régions, sauf une, ont été représentées, quoique dans des proportions très faibles dans certains cas.

Cinquante-deux questionnaires ont été remplis à l'occasion des séances de motivation discussion régionales. Sur l'ensemble des 209 participants régionaux, cela représente un taux de participation de 24,8 %. Vingt-sept autres questionnaires ont été retournés dans le cadre du processus réalisé en novembre 2010, ce qui a augmenté de 50 % le taux de participation et accru le nombre de données provenant des collectivités des zones 3 et 4.

communautaires, services environnementaux) et d) – services fédéraux (p. ex. Postes Canada, centre d'emploi).

## Sommaire des résultats de l'évaluation des besoins de l'APN

Le sondage portait sur cinq thèmes principaux :

1. besoins des collectivités en matière de communication et d'éducation (comprendre le degré de sensibilisation des collectivités relativement à la LCDP et à l'abrogation de l'article 67);
2. besoins des collectivités en matière d'examen des politiques et de soutien juridique;
3. besoins en matière de formation pour les gouvernements des Premières Nations;
4. développement de mécanismes de protection des droits de la personne des Premières Nations;
5. Besoins des collectivités en matière d'infrastructures pour les personnes handicapées

Ces thèmes ont été abordés dans le cadre d'une série de rencontres séances régionales et d'un sondage. Les résultats de l'étude d'évaluation des besoins de l'APN sont présentés dans un rapport de décembre 2010 intitulé *Évaluation de la préparation des communautés des Premières Nations en ce qui a trait à l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne*. Un sommaire de ce rapport est présenté ci-après.

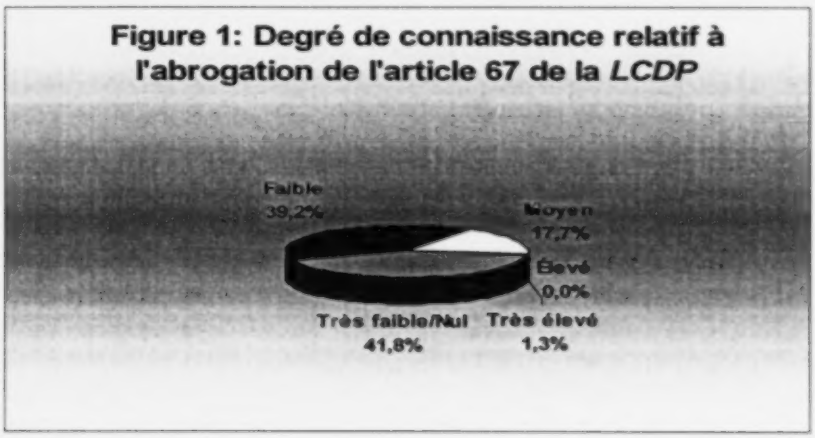
***Besoins des collectivités en matière de communication et d'éducation***

Les séances de discussion régionales et le sondage menés par l'APN sur les besoins indiquent un faible degré de sensibilisation conscience en ce qui a trait à la LCDP et à l'abrogation de l'article 67, que ce soit de la part des dirigeants, du personnel ou des membres des collectivités.

Pour que les membres des collectivités des Premières Nations soient davantage sensibilisés à l'application de la LCDP en ce qui les concerne et aux mécanismes de règlement des conflits auxquels ils auront accès, il faudra d'abord accroître la sensibilisation à la LCDP auprès des dirigeants des Premières Nations et des membres de leur personnel, qui devront ensuite développer et instaurer des stratégies de communication.

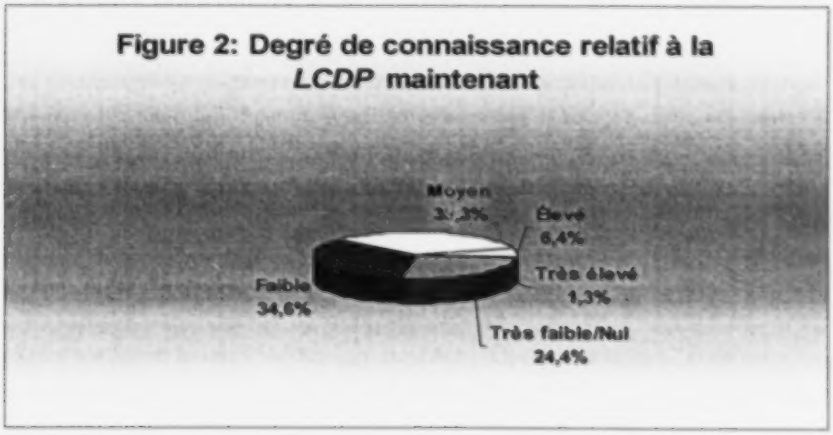
Avant l'adoption des modifications de 2008, les Premières Nations n'avaient pas réussi à convaincre le gouvernement fédéral d'entreprendre un processus de consultation directe approprié auprès de celles-ci. Les conséquences de ce manque de consultation directe sont évidentes dans les résultats du sondage. La vaste majorité des répondants (81,0 %) ont indiqué que les employés de leur bande ou de leur conseil tribal étaient peu ou très peu familiers avec l'abrogation de l'article 67 de la LCDP.

**Figure 1: Degré de connaissance relatif à l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP***



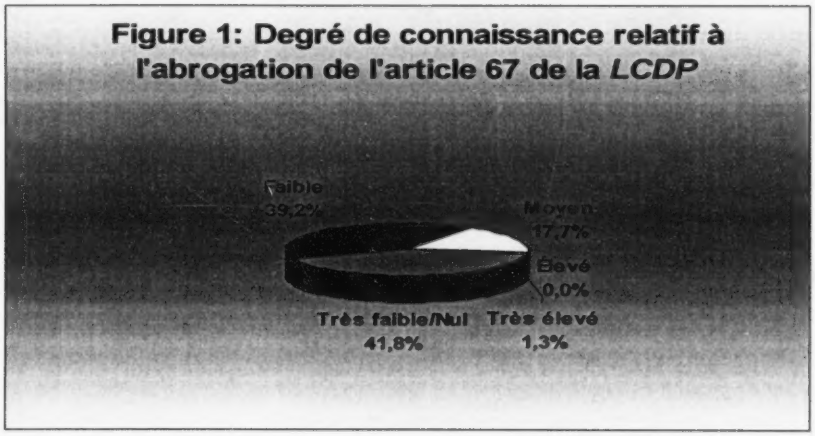

En ce qui concerne la LCDP avant les modifications de 2008, la majorité des répondants étaient d'avis que le degré de connaissance des membres du personnel était très faible ou faible (59,0 %). Les activités de communication et de formation relatives à la LCDP en général et aux modifications de 2008 en particulier seront essentielles aux préparatifs futurs.

**Figure 2: Degré de connaissance relatif à la *LCDP* maintenant**



Avant l'adoption des modifications de 2008, les Premières Nations n'avaient pas réussi à convaincre le gouvernement fédéral d'entreprendre un processus de consultation directe approprié auprès de celles-ci. Les conséquences de ce manque de consultation directe sont évidentes dans les résultats du sondage. La vaste majorité des répondants (81,0 %) ont indiqué que les employés de leur bande ou de leur conseil tribal étaient peu ou très peu familiers avec l'abrogation de l'article 67 de la LCDP.

**Figure 1: Degré de connaissance relatif à l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP***




En ce qui concerne la LCDP avant les modifications de 2008, la majorité des répondants étaient d'avis que le degré de connaissance des membres du personnel était très faible ou faible (59,0 %). Les activités de communication et de formation relatives à la LCDP en général et aux modifications de 2008 en particulier seront essentielles aux préparatifs futurs.

**Figure 2: Degré de connaissance relatif à la *LCDP* maintenant**

Il existe deux types de préparatifs relativement aux besoins en matière de communication en vue de l'application de la LCDP. Il faut d'abord fournir aux chefs et aux conseillers ainsi qu'aux membres de leur personnel la formation et les renseignements techniques et juridiques nécessaires. Ensuite, il faut disposer des ressources nécessaires pour sensibiliser les membres des collectivités à leurs droits.

On a d'abord pensé à un solide protocole de communication sous la direction du chef et des conseillers, qui devraient être visibles et transmettre un message uniforme. Il y aurait ensuite eu des ateliers à l'intention des membres du personnel (le thème de la formation est abordé en détails plus loin) et visant ceux qui sont à l'avant-plan de la prestation de services. Les activités de communication doivent rejoindre la collectivité et pourraient inclure les écoles. Toutefois, les participants aux séances de motivation régionales ont souligné que les gouvernements des Premières Nations disposent de fonds limités pour les activités de communication et qu'il existe une vaste gamme de points complexes qui exigent des discussions dans la collectivité.

Le rapport de l'APN de décembre 2010 présente des estimations des sommes nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de communication de l'APN (122 400 $) et au développement du matériel nécessaire au soutien des activités d'examen des politiques des Premières Nations (688 740 $). Ces estimations relatives aux activités proposées par l'APN ne comprennent pas les sommes que les Premières Nations devraient verser en réalité pour procéder à leurs propres activités de communication et d'examen juridique liées à la conformité à la LCDP. Il faudrait accroître le financement du programme de soutien à la gouvernance des bandes relatif à la conformité à la LCDP afin de mieux répondre aux besoins des gouvernements des Premières Nations dans ce domaine.

Pendant les séances régionales, il est devenu évident que les participants tenaient beaucoup à la reconnaissance des pratiques et des valeurs ancestrales des Premières Nations en matière de droits de la personne. Les participants ont lié les progrès dans le domaine des droits de la personne des peuples des Premières Nations aux principes fondamentaux d'autodétermination, et même au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en tant que droit ancestral visé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les modifications de 2008 apportés à la LCDP ont une incidence directe sur l'autorité des fonctions de gouvernance d'une Première Nation et sur les droits collectifs de ses membres. En conséquence, il faut répondre aux besoins des collectivités sur le plan de la préparation et élaborer des mécanismes de protection des droits de la personne par l'application du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et du droit international en matière de droits de la personne. Les activités de communication devraient inclure des discussions sur les approches visant l'application des lois et des mécanismes des Premières Nations en matière de droits de

la personne dans le contexte du cadre juridique canadien. Toutefois, le cadre juridique canadien doit être conforme au droit international en matière de droits de la personne, y compris la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Certains des participants aux séances régionales étaient d'avis que les modifications de 2008 constituent un bon point de départ (en ce sens qu'il est au moins question de l'égalité des droits dans le contexte des Premières Nations), mais qu'elles sont insuffisantes pour assurer l'égalité des droits des peuples des Premières Nations en regard du droit international en matière des droits de la personne. Le premier problème réside dans le fait que la LCDP laisse les décisions en matière des droits de la personne des Premières Nations entre les mains de parties externes, d'un tribunal n'ayant que peu ou pas de connaissances dans le domaine des traditions juridiques et des règles de droit coutumier des Premières Nations. Il y a aussi l'absence de reconnaissance et de possibilités en ce qui a trait aux principes d'autonomie gouvernementale et de développement de mécanismes de protection des droits de la personne spécifiques aux Premières Nations. Autrement dit, la LCDP résout certaines questions d'égalité des droits, mais d'une façon qui n'a généralement rien à voir avec la question beaucoup plus vaste des violations des droits de la personne dont sont victimes les membres des Premières Nations dans le contexte de la *Loi sur les Indiens*, et de façon plus générale des lois fédérales.

***Besoins en matière d'examen des politiques et de soutien juridique***

La portée générale des exigences relatives à la conformité à la LCDP issues de l'abrogation de l'article 67 a une incidence sur toutes les Premières Nations.

Les gouvernements des Premières Nations ainsi que les organismes de services des Premières Nations qui relèvent du fédéral disposent de divers niveaux de capacités pour élaborer de nouvelles politiques et passer en revue les politiques existantes afin d'en assurer la conformité à la LCDP et aux valeurs des Premières Nations en matière de droits de la personne.

Les séances de motivation discussion et le sondage indiquent que les Premières Nations ont besoin d'un soutien financier afin d'entreprendre deux types d'examen des politiques :

a) l'examen des politiques dans des domaines déjà protégés en vertu de la LCDP. Cela inclut par exemple les politiques sur le harcèlement et l'obligation d'adaptation d'accommodement (congé de maternité/congé parental, congé parental pour parents de même sexe, emplois réservés aux Autochtones, etc.);

b) l'examen des politiques et des lois auparavant protégées par l'article 67 de la LCDP.

Exemples de domaines nécessitant la vérification de la conformité à la LCDP à cause de l'abrogation de l'article 67 :

- codes d'appartenance (admissibilité des personnes à l'appartenance à une bande);
- élection du conseil de bande en vertu de la *Loi sur les Indiens* (p. ex. est-ce que tous les membres d'une bande peuvent voter, sans égard à leur lieu de résidence?);
- codes coutumiers de sélection des dirigeants des bandes;
- règlements administratifs adoptés en vertu de l'article 81 de la *Loi sur les Indiens*;
- gestion des sommes détenues en fiducie pour les bandes (p. ex. accès aux fonds de ceux à qui on refuse l'appartenance);
- gestion des terres (détenues à titre individuel) relativement à la répartition, à l'utilisation, à l'occupation et à résidence; gestion de l'environnement; et autres questions relatives aux terres;
- accès à des programmes et services, y compris en matière de logement, d'éducation et d'aide au revenu;
- infrastructures en matière d'accessibilité pour les personnes handicapées.

Les résultats du sondage indiquent que les niveaux de préparation sont faibles dans certains domaines essentiels. Par exemple, seuls 28,3 % des collectivités des participants au sondage disposaient de politiques en matière d'accessibilité des édifices publics pour les personnes handicapées.

De plus, il y a des lacunes dans les politiques visant des domaines où la LCDP était déjà appliquée aux Premières Nations. Par exemple, moins de la moitié des répondants au sondage ont déclaré que leur Première Nation possédait des politiques sur la lutte contre le harcèlement (46,8 %) et l'obligation d'adaptation d'accommodement (35,4 %) sur leur lieu de travail (nota : dans une question de suivi, 84 % des collectivités ont demandé une formation dans ces deux domaines).

Une proportion élevée des collectivités (92 %) ont demandé une formation pour leur personnel au sujet des aspects généraux de la LCDP CCDP et du Tribunal canadien des droits de la personne. Un pourcentage semblable de répondants a également demandé une formation sur l'abrogation de l'article 67 et sur l'étude des politiques pertinentes. Les trois quarts des répondants ont signalé un besoin de formation en matière d'étude et de développement de politiques sur la lutte contre le harcèlement et l'obligation d'adaptationd'accommodement.

Toutes les régions ont souligné le besoin d'un financement et d'un soutien juridique appropriés pour entreprendre l'étude des politiques.

Il faudrait bonifier le programme de soutien à la gouvernance des bandes relatif à la LCDP afin de mieux répondre aux besoins des gouvernements des Premières Nations dans ces domaines. Il faut procéder à un exercice de calcul des coûts fondé sur un échantillon représentatif de gouvernements des Premières Nations afin d'avoir une meilleure idée de l'ampleur de ces coûts. On évalue à 688 740 $ le coût des activités de l'APN visant à appuyer l'étude des politiques des Premières Nations. Tel qu'indiqué précédemment, cela n'inclut pas ce que les Premières Nations devraient payer en réalité pour mener leurs études juridiques respectives des politiques relativement à la conformité à la LCDP.

Le tableau 3 présente les réponses aux questions du sondage sur les types de politiques en vigueur dans les collectivités.

**Tableau 3 : Politiques devant faire l'objet d'une étude**

| Type de politique | Pourcentage des répondants |
|---|---|
| Politiques sur l'accès à des programmes et services en matière de logement, d'éducation et d'aide au revenu | 70,0 % |
| Code d'appartenance | 64,6 % |
| Politiques de gestion des terres | 48,3 % |
| Politique de lutte contre le harcèlement | 46,8 % |
| Code électoral approuvé en vertu de la *Loi sur les Indiens* | 45,6 % |
| Politique sur l'obligation d'adaptation d'accommodement | 35,4 % |
| Code coutumier de sélection des dirigeants des bandes | 33,3 % |
| Politiques sur l'accès aux sommes détenues en fiducie pour les bandes | 31,7 % |
| Politiques sur l'accès aux édifices publics pour les personnes handicapées | 28,3 % |
| Règlements administratifs en vertu de l'article 81 | 24,1 % |

L'existence d'une assez grande incertitude relativement à l'importance du défi de la conformité issu de l'abrogation de l'article 67 complique davantage le respect des exigences connues en matière de conformité.

L'article 5 de la LCDP interdit aux fournisseurs de services destinés au public d'exercer une discrimination. La loi actuelle laisse planer une incertitude lorsqu'il s'agit de

Toutes les régions ont souligné le besoin d'un financement et d'un soutien juridique appropriés pour entreprendre l'étude des politiques.

Il faudrait bonifier le programme de soutien à la gouvernance des bandes relatif à la LCDP afin de mieux répondre aux besoins des gouvernements des Premières Nations dans ces domaines. Il faut procéder à un exercice de calcul des coûts fondé sur un échantillon représentatif de gouvernements des Premières Nations afin d'avoir une meilleure idée de l'ampleur de ces coûts. On évalue à 688 740 $ le coût des activités de l'APN visant à appuyer l'étude des politiques des Premières Nations. Tel qu'indiqué précédemment, cela n'inclut pas ce que les Premières Nations devraient payer en réalité pour mener leurs études juridiques respectives des politiques relativement à la conformité à la LCDP.

Le tableau 3 présente les réponses aux questions du sondage sur les types de politiques en vigueur dans les collectivités.

**Tableau 3 : Politiques devant faire l'objet d'une étude**

| Type de politique | Pourcentage des répondants |
|---|---|
| Politiques sur l'accès à des programmes et services en matière de logement, d'éducation et d'aide au revenu | 70,0 % |
| Code d'appartenance | 64,6 % |
| Politiques de gestion des terres | 48,3 % |
| Politique de lutte contre le harcèlement | 46,8 % |
| Code électoral approuvé en vertu de la *Loi sur les Indiens* | 45,6 % |
| Politique sur l'obligation d'adaptation d'accommodement | 35,4 % |
| Code coutumier de sélection des dirigeants des bandes | 33,3 % |
| Politiques sur l'accès aux sommes détenues en fiducie pour les bandes | 31,7 % |
| Politiques sur l'accès aux édifices publics pour les personnes handicapées | 28,3 % |
| Règlements administratifs en vertu de l'article 81 | 24,1 % |

L'existence d'une assez grande incertitude relativement à l'importance du défi de la conformité issu de l'abrogation de l'article 67 complique davantage le respect des exigences connues en matière de conformité.

L'article 5 de la LCDP interdit aux fournisseurs de services destinés au public d'exercer une discrimination. La loi actuelle laisse planer une incertitude lorsqu'il s'agit de

déterminer quelles décisions prises en vertu d'une loi fédérale constituent un « service » au sens de la LCDP. Par exemple, si la détermination du droit d'inscription au Registre des Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens* ne constitue pas un « service » en vertu de la LCDP, comme le prétend le gouvernement fédéral, on peut alors en dire autant des décisions prises en vertu des lois d'une Première Nation en ce qui a trait à l'appartenance à une bande. Des questions semblables pourraient surgir relativement à divers autres sujets liés aux règlements et à d'autres articles de la *Loi sur les Indiens*.

La compétence inhérente générale des Premières Nations en matière de droits de la personne constitue un autre problème en ce qui a trait à l'application de la LCDP.

***Besoins en matière de formation pour les gouvernements des Premières Nations***

Les séances de motivation et le sondage ont révélé un important besoin sur le plan de la formation afin que les gouvernements des Premières Nations puissent relever les défis que pose la conformité à la LCDP. Les résultats du sondage indiquent que 6 387 personnes auront besoin d'une formation sur un aspect ou l'autre de la LCDP et de ses répercussions sur les collectivités. Cela représente en moyenne 10 personnes par collectivité.

Un pourcentage élevé de répondants ont signalé un besoin de former le personnel sur la conformité à la LCDP: « Une proportion élevée de collectivités (92 %) ont demandé une formation pour les membres de leur personnel relativement aux aspects généraux de la Commission et du Tribunal canadien des droits de la personne. Un pourcentage semblable de répondants ont également demandé une formation sur l'abrogation de l'article 67 et sur l'étude des politiques connexes. Les trois quarts des répondants ont signalé un besoin de formation sur l'étude et l'élaboration de politiques de lutte contre le harcèlement et l'obligation d'adaptation."[25]

L'APN a évalué les besoins en matière de formation au moyen d'une initiative nationale fondée sur deux options et sur des approches de formation suggérées dans le cadre des séances de motivation régionales. Le coût de l'option 1 est évalué à 6,5 millions $, et celui de l'option 2 à 2,9 millions $.

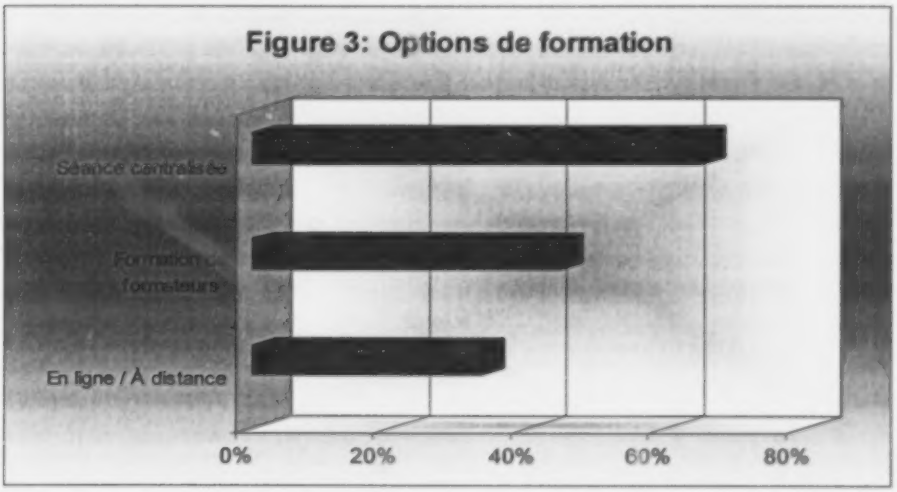
Le sondage cherchait aussi à obtenir l'avis des participants sur ce qu'ils considéraient être les meilleurs modèles de formation (Figure 3). La majorité des répondants (65,4 %) préféraient que le personnel concerné participe à une séance centralisée, à l'occasion

---

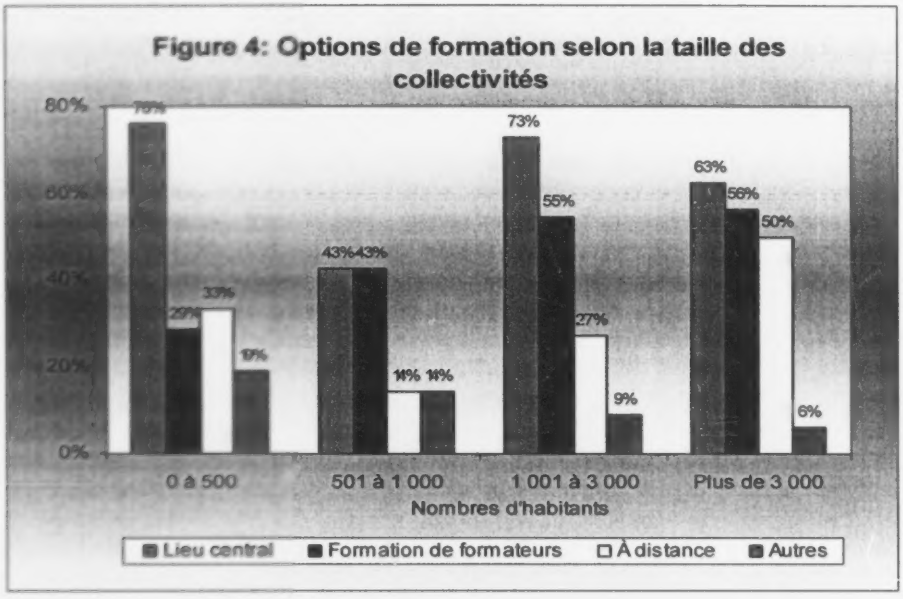
[25] ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS. *Évaluation de la préparation des communautés des Premières Nations en ce qui a trait à l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne*, décembre 2010.

de réunions régionales des conseils de bande, par exemple. La deuxième option retenue consiste à former des formateurs (44,9 %), ce qui, compte tenu du nombre élevé de personnes ayant besoin d'une formation, semble être la solution la plus pratique et la plus rentable.

**Figure 3: Options de formation**




Comme la figure 4 l'indique, les répondants provenant de collectivités plus importantes favoriseraient davantage l'option consistant à former des formateurs que les répondants provenant des plus petites collectivités (56 % contre 29 %), même si la formation centralisée a constitué l'option la plus populaire dans l'ensemble. C'est la formation à distance, comme les vidéoconférences ou la formation en ligne, qui a suscité le moins d'intérêt.

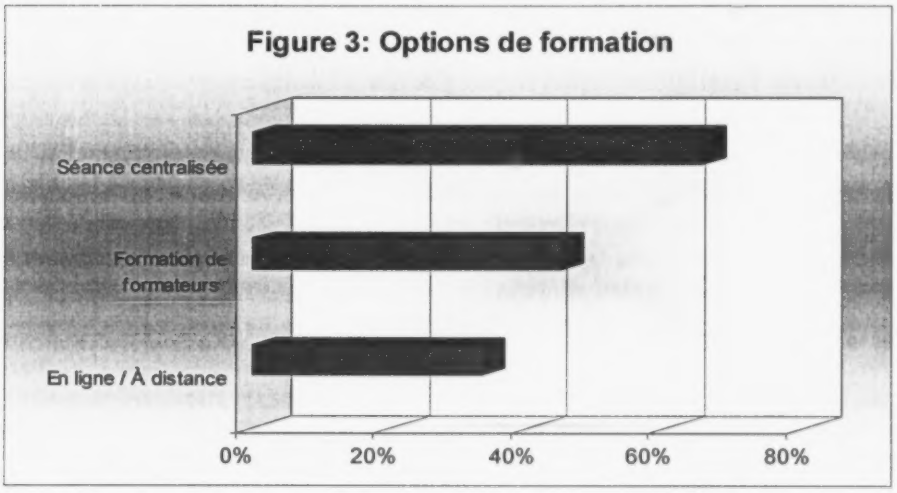



Les suggestions comprises dans la catégorie « Autres » sont essentiellement des variantes des trois principales options de formation. Par exemple, des ateliers personnalisés pour les conseils présentés par des équipes d'experts, dont des experts juridiques, collaboration avec des Premières Nations voisines pour une formation conjointe et création de DVD personnalisés et de liens vers des sites Web éducatifs. Les participants aux séances régionales ont suggéré que la formation soit fondée sur les cohortes afin de permettre aux gens d'être formés en groupe, de s'aider mutuellement et de bénéficier d'une sécurité sur le plan culturel.

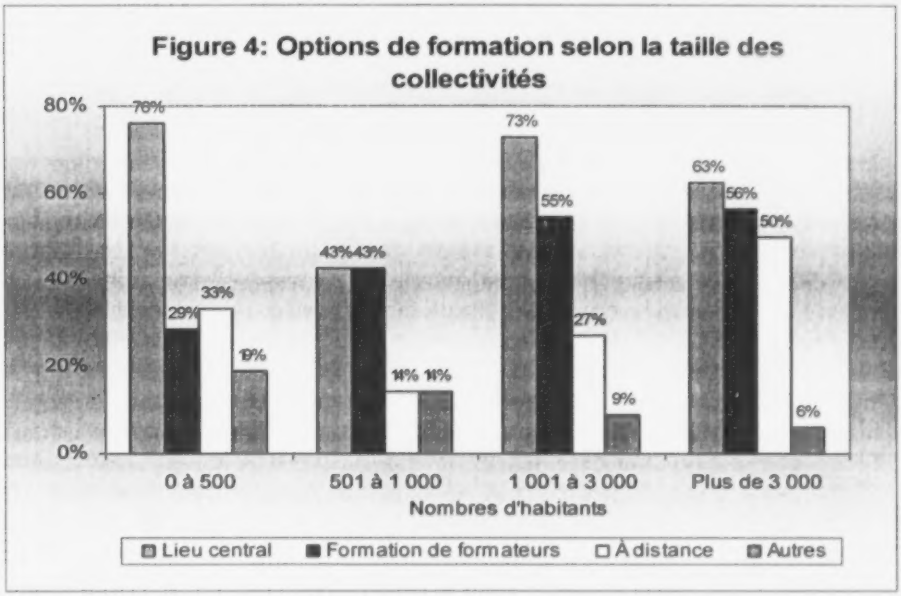
La figure 5 présente les préférences en matière de formation selon la zone d'origine des répondants. Les répondants provenant de collectivités éloignées ou isolées préféraient nettement les options de formation de formateurs et de formation à distance (dans 70 % et 60 % des cas respectivement), tandis que les répondants provenant des zones 1 et 2 préféraient une formation dans un lieu central.

de réunions régionales des conseils de bande, par exemple. La deuxième option retenue consiste à former des formateurs (44,9 %), ce qui, compte tenu du nombre élevé de personnes ayant besoin d'une formation, semble être la solution la plus pratique et la plus rentable.

**Figure 3: Options de formation**

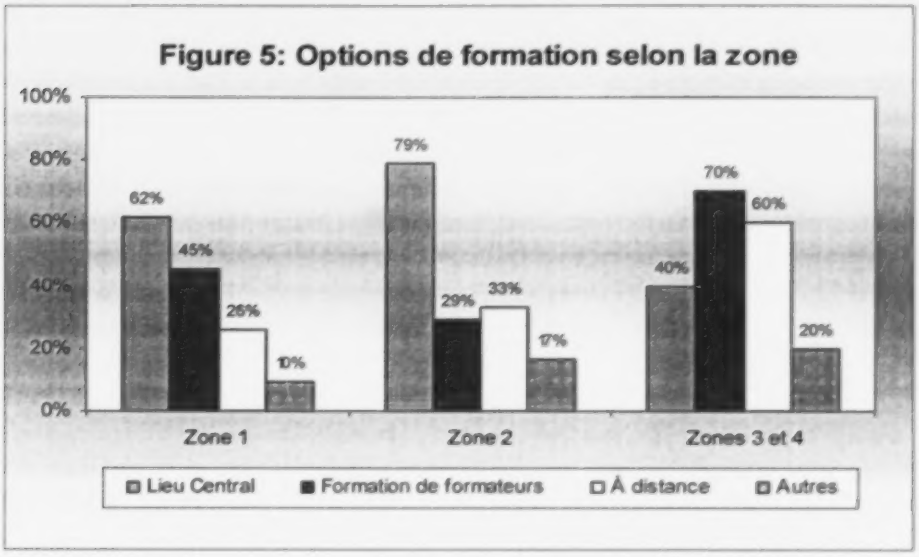



Comme la figure 4 l'indique, les répondants provenant de collectivités plus importantes favoriseraient davantage l'option consistant à former des formateurs que les répondants provenant des plus petites collectivités (56 % contre 29 %), même si la formation centralisée a constitué l'option la plus populaire dans l'ensemble. C'est la formation à distance, comme les vidéoconférences ou la formation en ligne, qui a suscité le moins d'intérêt.




Les suggestions comprises dans la catégorie « Autres » sont essentiellement des variantes des trois principales options de formation. Par exemple, des ateliers personnalisés pour les conseils présentés par des équipes d'experts, dont des experts juridiques, collaboration avec des Premières Nations voisines pour une formation conjointe et création de DVD personnalisés et de liens vers des sites Web éducatifs. Les participants aux séances régionales ont suggéré que la formation soit fondée sur les cohortes afin de permettre aux gens d'être formés en groupe, de s'aider mutuellement et de bénéficier d'une sécurité sur le plan culturel.

La figure 5 présente les préférences en matière de formation selon la zone d'origine des répondants. Les répondants provenant de collectivités éloignées ou isolées préféraient nettement les options de formation de formateurs et de formation à distance (dans 70 % et 60 % des cas respectivement), tandis que les répondants provenant des zones 1 et 2 préféraient une formation dans un lieu central.

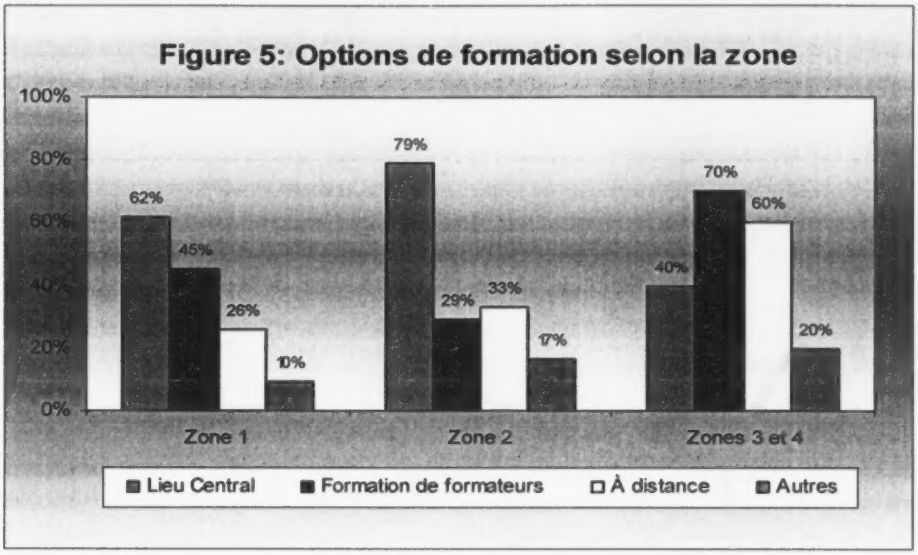



***Développement d'institutions des droits de la personne des Premières Nations***

Le respect du droit à l'égalité au sein des collectivités des Premières Nations passe par le développement d'institutions des droits de la personne des Premières Nations. Ce respect du droit à l'égalité et la promotion d'une culture favorisant la conformité doivent inclure le rétablissement des valeurs des Premières Nations concernant la façon appropriée de traiter les autres. Le respect de l'égalité des droits au sein des collectivités des Premières Nations nécessitera la création d'institutions et de processus au sein des gouvernements des Premières Nations.

Les activités suivantes ont été proposées pour encourager le développement d'institutions des Premières Nations en matière de droits de la personne :

- analyse des mécanismes d'une Première Nation en matière de droits de la personne;
- élaboration de lignes directrices en matière de processus de résolution de conflits à l'échelle de la collectivité, de la région et du pays (à l'usage du Centre des droits de la personne des Premières Nations, une fois créé);
- conception et mise en œuvre d'une stratégie nationale de communication;
- création d'un conseil des aînés devant fournir des conseils au sujet de la disposition interprétative de l'article 1.2;




***Développement d'institutions des droits de la personne des Premières Nations***

Le respect du droit à l'égalité au sein des collectivités des Premières Nations passe par le développement d'institutions des droits de la personne des Premières Nations. Ce respect du droit à l'égalité et la promotion d'une culture favorisant la conformité doivent inclure le rétablissement des valeurs des Premières Nations concernant la façon appropriée de traiter les autres. Le respect de l'égalité des droits au sein des collectivités des Premières Nations nécessitera la création d'institutions et de processus au sein des gouvernements des Premières Nations.

Les activités suivantes ont été proposées pour encourager le développement d'institutions des Premières Nations en matière de droits de la personne :

- analyse des mécanismes d'une Première Nation en matière de droits de la personne;
- élaboration de lignes directrices en matière de processus de résolution de conflits à l'échelle de la collectivité, de la région et du pays (à l'usage du Centre des droits de la personne des Premières Nations, une fois créé);
- conception et mise en œuvre d'une stratégie nationale de communication;
- création d'un conseil des aînés devant fournir des conseils au sujet de la disposition interprétative de l'article 1.2;

- création d'un Centre des droits de la personne des Premières Nations.

Le budget de ces activités pour la première année est évalué à 1,1 million $.

Ces activités constitueraient la première étape d'une évaluation réelle des coûts de la mise en œuvre de la LCDP dans les collectivités des Premières Nations. Par exemple, il faut procéder à une analyse des mécanismes actuels de règlement des conflits des Premières Nations ainsi qu'à un exercice de calcul des coûts fondé sur un échantillon représentatif de gouvernements des Premières Nations pour évaluer les coûts réels liés au soutien du règlement des conflits liés à la LCDP au sein des collectivités des Premières Nations.

***Besoins des collectivités en matière d'infrastructures pour les personnes handicapées***

La gestion des infrastructures, dont les logements, détenues par des Premières Nations, n'était pas assujettie à une étude en vertu de l'article 67 de la LCDP. Cet article ayant été abrogé, il semble probable qu'il y aura des plaintes de discrimination contre des gouvernements des Premières Nations là où les personnes handicapées ne peuvent avoir accès aux infrastructures et aux logements.

Des recherches indiquent qu'il y aurait deux fois plus de personnes handicapées parmi les citoyens des Premières Nations que dans le reste de la population, ce qui signifie que plus de 30 % des adultes ont une déficience. Chez les jeunes adultes, il y a trois fois plus de personnes handicapées que dans la population non autochtone.[26]

On manque cruellement de données récentes sur le nombre de citoyens handicapés des Premières Nations qui vivent dans les réserves et sur les coûts de rénovation des édifices publics des collectivités des Premières Nations afin de les rendre accessibles aux personnes handicapées.

L'APN est d'avis qu'il faudrait entreprendre dans chacune des collectivités une étude sur l'accessibilité des infrastructures et sur les coûts connexes afin de cerner les besoins existants de modification des infrastructures et d'adopter une approche proactive si des collectivités ou AINC font l'objet d'une enquête dans le cadre d'une plainte liée à l'accessibilité. L'étude de toutes les infrastructures pertinentes est un processus coûteux; c'est pourquoi on recommande un échantillonnage significatif des collectivités sur le plan statistique. L'APN prévoit qu'une étude des infrastructures coûterait 1,1 million $.

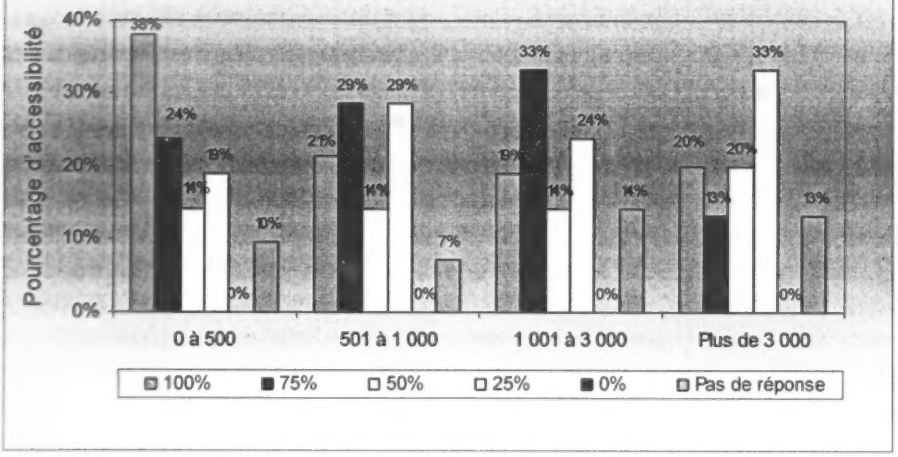
---

26 CANADA. *À l'unisson 2000 : Les personnes handicapées au Canada* (2000).

En l'absence d'une étude appropriée des infrastructures, l'APN a procédé à une estimation approximative fondée sur les réponses aux questions dans ce domaine fournies par les personnes ayant répondu au sondage. Soixante-dix-neuf pour cent des répondants ont répondu à ces questions.

Un peu plus du cinquième des répondants (22 %) ont déclaré que la totalité de leurs édifices publics ou communautaires sont accessibles aux personnes handicapées. La majorité des répondants ont déclaré que certains de ces édifices étaient accessibles : 30 % étaient d'avis que les trois quarts étaient accessibles, 20 % estimaient que la moitié des édifices étaient accessibles et 28 % étaient d'avis que le quart des édifices étaient accessibles. Les résultats sont présentés à la figure 6.

**Figure 6: Accessibilité des édifices publics ou communautaires selon la taille des collectivités**




Les répondants ont fourni une évaluation approximative, allant de 1 000 $ à 75 000 $, du coût des rénovations nécessaires. Deux répondants ont indiqué que le coût par bâtiment serait d'au moins 150 000 $. Le nombre d'habitations nécessitant des modifications variait énormément, et certains répondants n'étaient pas certains des besoins dans leur collectivité.

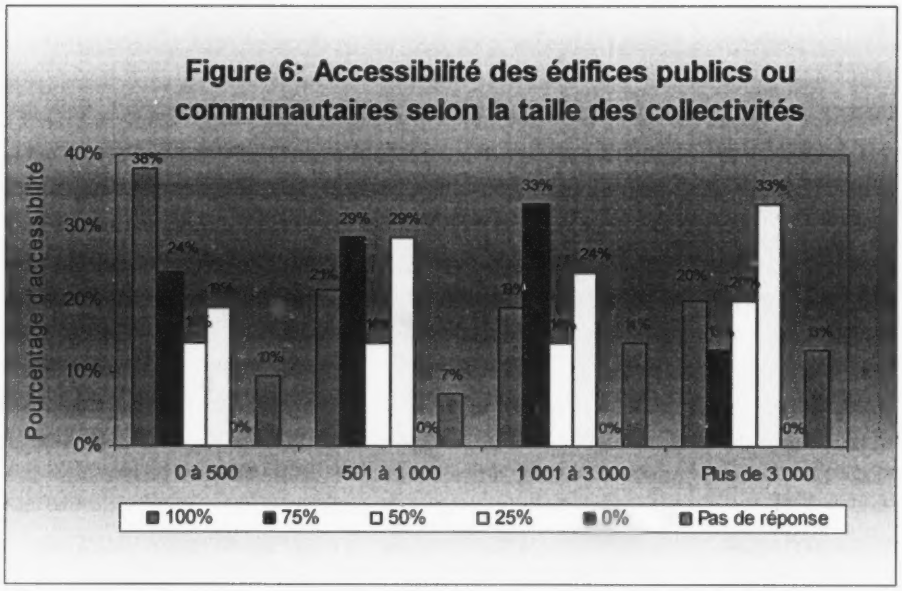
Des estimations ont été établies pour deux catégories de bâtiments dans les réserves :

(1) édifices appartenant à une Première Nation et accessibles aux personnes du public et aux employés handicapés;

En l'absence d'une étude appropriée des infrastructures, l'APN a procédé à une estimation approximative fondée sur les réponses aux questions dans ce domaine fournies par les personnes ayant répondu au sondage. Soixante-dix-neuf pour cent des répondants ont répondu à ces questions.

Un peu plus du cinquième des répondants (22 %) ont déclaré que la totalité de leurs édifices publics ou communautaires sont accessibles aux personnes handicapées. La majorité des répondants ont déclaré que certains de ces édifices étaient accessibles : 30 % étaient d'avis que les trois quarts étaient accessibles, 20 % estimaient que la moitié des édifices étaient accessibles et 28 % étaient d'avis que le quart des édifices étaient accessibles. Les résultats sont présentés à la figure 6.

**Figure 6: Accessibilité des édifices publics ou communautaires selon la taille des collectivités**




Les répondants ont fourni une évaluation approximative, allant de 1 000 $ à 75 000 $, du coût des rénovations nécessaires. Deux répondants ont indiqué que le coût par bâtiment serait d'au moins 150 000 $. Le nombre d'habitations nécessitant des modifications variait énormément, et certains répondants n'étaient pas certains des besoins dans leur collectivité.

Des estimations ont été établies pour deux catégories de bâtiments dans les réserves :

(1) édifices appartenant à une Première Nation et accessibles aux personnes du public et aux employés handicapés;

(2) logements appartenant à une Première Nation.

On estime qu'il faut modifier environ 1 636 édifices **publics**. On estime qu'il faudrait débourser au total 50 562 128 $ (1 636 édifices à 30 898 $ l'édifice) pour modifier les édifices afin d'en permettre l'accès aux personnes handicapées dans les collectivités des Premières Nations. Réparties sur une période de cinq ans et compte tenu de coûts additionnels de 4 106 132 $ liés à l'inflation, il s'agirait d'un engagement total de 54 668 260 $.

Quant aux logements détenus par les bandes dans les réserves, les coûts des modifications répartis sur dix ans (excluant les coûts de la SCHL) sont évalués à 332,4 millions $, en fonction d'un investissement de 30,1 millions $la première année, d'une hausse annuelle graduelle pour atteindre 42,1 millions $la neuvième année, puis d'une baisse à 7,1 millions $ la dixième année.[27]

Les participants aux séances régionales ont noté que les modifications aux infrastructures nécessiteront un processus, un échéancier et un plan de travail. Il faudra des équipes, dont des assureurs, des architectes, des entrepreneurs, etc. La composition de ces équipes dépendra de l'autorité responsable et des normes du bâtiment en vigueur. Il faudrait la participation de comités de santé et de sécurité. Il est possible que les travaux devant permettre d'assurer l'accessibilité nécessitent des modifications aux structures (rampes, accès aux portes, éviers, ascenseurs, escaliers) et la création de politiques en matière de sécurité, notamment pour prévenir l'obstruction des corridors. Les travaux d'accessibilité peuvent aussi nécessiter la modification des voies d'accès et de l'éclairage.

À la séance qui a eu lieu au Yukon, des participants ont expliqué que l'acceptation des bâtiments des Premières Nations dans leur état actuel était conditionnelle à la signature des accords sur l'autonomie gouvernementale.

Un des répondants au sondage a décrit certains problèmes d'accessibilité dans sa collectivité :

- *Il est possible d'accéder à un édifice administratif par l'arrière, mais toutes les portes d'accès ne sont pas munies d'un système d'ouverture automatique. Il faut donc demander à une autre personne de tenir la porte. Il y a un ascenseur pour fauteuils roulants, mais il vibre et il y a une secousse en montant, ce qui effraie les personnes qui sont debout car on ne peut s'agripper nulle part. De plus, il faut*

---

[27] La modification des infrastructures et d'autres besoins des personnes handicapées ont été abordés en plus de détail dans une étude de cas sur les déficiences (Étude de cas *: Ensuring the Inclusion of Persons with Disabilities in Premières Nations Communities*).

*trouver quelqu'un qui possède la clé et qui en connaît le fonctionnement. Il n'y a pas de porte automatique, ni de main courante au bas des deux séries de marches.*

- *Le rez-de-chaussée d'un autre deuxième édifice administratif est partiellement accessible, mais certains étages et endroits ne sont pas accessibles.*
- *La porte automatique d'un troisième édifice n'est pas toujours en fonction. Les accès et rampes pour personnes handicapées sont loin de la porte et souvent bloqués par des véhicules. Il est difficile d'accéder à la toilette à cause de la poignée et de la pression qu'il faut exercer sur la porte.*
- *Il est difficile d'accéder aux deux étages d'un édifice où se trouvent des services de justice. Les escaliers sont abrupts. Une sonnerie (avec affiche) située près de l'escalier permet d'appeler quelqu'un qui viendra aider la personne handicapée.*
- *Il est difficile d'accéder au bureau de poste.*
- *Les portes de certaines toilettes et salles de conférence ne sont pas munies d'une poignée pour handicapés et de nombreuses portes sont trop lourdes, ou leur poignée est située trop haut, pour que les personnes handicapées puissent les utiliser.*
- *La salle de réunion possède les installations nécessaires pour permettre l'interprétation gestuelle.*

Toutes les Premières Nations souhaitent répondre aux besoins des personnes handicapées dans les édifices publics et dans les logements détenus par les bandes. Les participants aux séances régionales ont parlé du piètre état général des infrastructures dans trop de collectivités des Premières Nations. Parmi les besoins ciblés, notons : l'accès des édifices et des toilettes aux personnes en fauteuil roulant, des dispositifs d'ouverture électronique des portes, des rampes, une signalisation, un service ATS pour les personnes sourdes, et des services téléphoniques pour les personnes malentendantes ou sourdes. Les participants ont aussi souligné le besoin de procéder à des études sur l'accessibilité et les besoins des personnes handicapées. Toutefois, il a toujours été trop coûteux de réaliser de telles études.

## Conclusion

Il reste encore énormément de travail à accomplir pour évaluer adéquatement les modifications apportées à la LCDP et s'y préparer de façon à permettre aux Premières Nations de se conformer à l'ensemble de la *Loi*. Ce travail doit inclure des engagements de la part du gouvernement du Canada visant à fournir de nouvelles sources de financement destinées à aider les gouvernements des Premières Nations à appuyer la protection des droits à l'égalité et, de façon plus générale, des droits de la personne.

Jusqu'à présent, les Premières Nations n'ont pu disposer de ressources suffisantes pour préparer les collectivités à l'application de la LCDP et se conformer aux nouvelles responsabilités associées à l'abrogation de l'article 67. L'évaluation des besoins réalisée

par l'APN brosse un premier tableau de l'étendue des tâches nécessaires, qui incluent notamment des exercices de calcul des coûts.

Pendant la période de transition de trois ans, le gouvernement du Canada n'a jamais laissé entendre que des fonds seraient transférés pour répondre à ces besoins. Il s'agit là d'une importante préoccupation soulevée par les Premières Nations dans le cadre des séances de motivation. Les besoins visent particulièrement l'élaboration de stratégies de communication, la sensibilisation des collectivités, les infrastructures, la réalisation d'études fort nécessaires des politiques des Premières Nations et la création de mécanismes internes de protection des droits de la personne. L'absence de ressources devant permettre de régler le manque de préparation a limité l'efficacité de la période de transition de trois ans.

La période de transition prévue dans les modifications de 2008 devait fournir aux Premières Nations l'occasion de se préparer à l'abrogation de l'article 67. Toutefois, le gouvernement fédéral a seulement cru bon de financer une étude d'évaluation des besoins menée par l'APN. Il n'a pas entrepris de préparatifs ou d'étude relatifs aux problèmes de financement avec les Premières Nations afin de s'assurer que les gouvernements des Premières Nations disposent des ressources nécessaires pour assurer la conformité.

Les Premières Nations sont impatientes d'améliorer et de développer des mécanismes de protection des droits de la personne et de règlement des conflits dans leurs collectivités, et elles s'attendent à ce que le Canada se conforme à toutes les normes internationales en matière de protection des droits de la personne.

*Rapport de l'Association des Femmes autochtones du Canada*

L'ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU CANADA

# La *Loi canadienne sur les droits de la personne* et les femmes autochtones

## Rapport sommaire à l'intention de la direction et recommandations des groupes de consultation

## Association des femmes autochtones du Canada

## Mars 2011

### Introduction et contexte général

Les modifications apportées en 2008 à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) ont permis d'abroger l'article 67 de la LCDP. Cette loi interdit systématiquement des formes particulières de discrimination par les employeurs et les fournisseurs de services régis par le gouvernement fédéral pour des questions concernant l'emploi, la prestation de services et l'hébergement. La *Loi sur les Indiens* était toutefois exemptée de l'application de la LCDP, initialement, à cause des dispositions distinctes et exceptionnelles de la *Loi sur les Indiens* relatives à la prestation de services aux Indiens vivant sur des terres ayant le statut de réserve. Après la modification de la LCDP, les Premières nations et leurs gouvernements ont bénéficié d'un moratoire de trois ans sur son application pour leur permettre de s'ajuster et de se préparer à l'application de la LCDP dans leurs communautés respectives. Ce moratoire tire maintenant à sa fin et l'application de la LCDP aux gouvernements des Premières nations entrera en vigueur le 18 juin 2011.

On sait que l'application de la LCDP aux communautés des Premières nations aura une portée plus vaste qu'auparavant par suite de ces modifications. L'abrogation de l'article 67 signifie que même les dispositions de la *Loi sur les Indiens* peuvent être soumises à un examen dans l'optique de la LCDP pour en assurer la conformité; il en va de même pour les politiques utilisées dans l'application de la *Loi sur les Indiens*. L'abrogation de l'article 67 signifie également que les règlements administratifs pris en

vertu de la *Loi sur les Indiens* et les autres décisions prises dans ce contexte peuvent faire l'objet de plaintes s'ils portent sur des questions d'emploi, de prestation de services ou d'accommodement par un gouvernement des Premières nations ou par le gouvernement fédéral.

L'article 2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est ainsi libellé :

> La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne en donnant effet, dans le champ de compétence du Parlement du Canada, au principe suivant : le droit de tous les individus, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement et à la prise de mesures visant à la satisfaction de leurs besoins, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience ou l'état de personne graciée. [1976-77, ch.33, art.2; 1980-81-82-83, ch.143, art.1 et 28][28]

Les modifications de 2008 comprenaient deux dispositions interprétatives. La première, le paragraphe 1.1, confirme que l'abrogation de l'article 67 de la LCDP ne porte pas atteinte aux droits ancestraux ou aux droits issus de traités des Premières nations. La deuxième, le paragraphe 1.2, assure que lorsqu'une plainte est déposée à l'encontre d'un gouvernment d'une Première nation (ce qui inclus un conseil de bande constitué en vertu de la *Loi sur les Indiens*), la LCDP sera interprétée et appliquée « de manière à tenir compte des traditions juridiques et des règles de droit coutumier des Premières Nations », ce qui signifie qu'il faut assurer un équilibre entre les droits et intérêts individuels et les droits et intérêts collectifs dans toutes les décisions découlant de la LCDP. Cette disposition interprétative doit aussi être toujours appliquée de manière à être compatible « avec le principe de l'égalité entre les sexes ». Les sections applicables sont libellées comme suit :

Paragraphe 1.2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* :

> **1.2** Dans le cas d'une plainte déposée au titre de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* à l'encontre du gouvernement d'une première nation, y compris un conseil de bande, un conseil tribal ou une autorité gouvernementale qui offre ou administre des programmes et des services sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, la présente loi doit être interprétée et appliquée de manière à tenir compte des traditions juridiques et des règles de droit coutumier des Premières Nations et, en particulier, de l'équilibre

---

[28] *Loi canadienne sur les droits de la personne* [1976-77, ch. 33, art.1].

entre les droits et intérêts individuels et les droits et intérêts collectifs, dans la mesure où ces traditions et règles sont compatibles avec le principe de l'égalité entre les sexes.

D'après une analyse rédigée pour l'Association des femmes autochtones du Canada par des spécialistes de l'égalité entre les sexes et des juristes, ce rapport sommaire à l'intention de la direction résume une analyse des problèmes potentiels d'égalité entre les sexes et des préoccupations d'ordre juridique potentiels auxquels donne lieu l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* pour les gouvernements et les organismes des Premières nations[29]. On y trouve aussi les recommandations de groupes de consultation résultant de séances de consultation tenues dans des communautés à l'échelle nationale en 2010 avec des femmes des Premières nations à propos de l'application de la LCDP.

**La *Loi sur les Indiens* et l'analyse comparative entre les sexes**

Depuis son édiction en 1876, la *Loi sur les Indiens* est un thème omniprésent à tous les niveaux dans la vie des citoyens des Premières nations. L'affaire *Lavell*, en 1974, a mis l'inégalité entre les sexes au centre de leurs préoccupations[30]. La modification de la *Loi sur les Indiens* par le projet de loi C-31, en 1985, était une tentative en vue de remédier à la disposition coloniale de la *Loi sur les Indiens* liée essentiellement au statut d'Indien inscrit et à l'appartenance.

Aujourd'hui, toutefois, en plus de mettre en lumière des questions liées au statut d'Indien inscrit et à l'appartenance, l'affaire *McIvor* expose aussi des problèmes relatifs à la race, au sexe, à la culture, au mariage et à la situation de famille que la *Loi sur les Indiens* continue de perpétuer[31]. Les affaires *Lavell* et *McIvor* ont démontré que d'autres sujets de préoccupation peuvent être laissés pour compte si on se concentre sur un aspect

---

29 ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU CANADA, *Culturally Relevant Gender Based Analysis: An Issue Paper,* Ottawa, l'Association, 31 mars 2010. Trois organismes de femmes de Premières nations – Première nation anishnawbek Sagamok (les 17 et 18 février 2010), Mothers of Red Nations [Mères des nations rouges] (le 19 mars 2010), Aboriginal Women's Association of PEI [Association des femmes autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard (le 20 mars 2010), Nova Scotia Native Women's Association [Association des femmes autochtones de la Nouvelle-Écosse] (Halifax, le 6 mars 2010) et Eskasoni First Nation women/Nova Scotia Native Women's Association [Les femmes de la Première nation d'Eskasoni/Association des femmes autochtones de la Nouvelle-Écosse] (le 9 mars 2010).

30 *Procureur général du Canada c. Lavell* [1974] R.C.S. 1349 (S.C.C.).

31 *McIvor c. Canada (Registraire d'Affaires indiennes et du Nord Canada)*, 2009 BCCA 153 (CanLII).

particulier d'une question d'égalité dans l'analyse de dossiers liés aux droits de la personne, ce que fait également valoir ce rapport.

Il faut souligner que la question de l'égalité entre les sexes n'est pas la seule dont on prévoit qu'elle sera mise en évidence par l'application plus générale de la LCDP aux gouvernements des Premières nations. On prévoit qu'une vaste gamme de décisions et de pratiques du gouvernement fédéral et des gouvernements des Premières nations en matière d'emploi ou liées à la prestation de services aux Premières nations seront mises en question, notamment des politiques discriminatoires relatives à l'inscription au registre des Indiens ainsi que diverses formules de financement du gouvernement fédéral pour la prestation de services gouvernementaux essentiels dans les réserves.

D'un point de vue collectif, des limites d'inclusion et d'exclusion sont liées au droit à l'inscription au registre des Indiens et à l'identité liée au lieu de résidence dans une réserve. Les Autochtones négocient leur identité[32]. Les conseils de bande sont généralement créées par la *Loi sur les Indiens* et il y a lieu de se demander s'ils agissent conformément aux traditions juridiques ou aux règles de droit coutumier lorsqu'ils abordent des questions de droits individuels et d'identité. L'imposition de l'article 74 de la *Loi sur les Indiens*, qui porte sur l'élection des chefs et des conseils de bande, a contrôlé effectivement aussi le droit coutumier et collectif des Premières nations de tenir des élections selon la coutume, de même que la gestion des terres et des successions, ce qui a également des répercussions sur les droits individuels. Ces dispositions seront également sujettes à examen si des plaintes sont formulées à cet égard. Du point de vue des femmes autochtones, l'isolement potentiel des personnes qui formuleraient des plaintes pour atteinte aux droits de la personne et les représailles qui pourraient être exercées contre elles sont des sujets de préoccupation réels, compte tenu du caractère patriarcal des gouvernements des Premières nations[33].

Il ne faut pas oublier les répercussions multisectorielles et multigénérationnelles de la discrimination qui touchent des segments particuliers de la population des Premières nations. Par exemple, ce sont les enfants des Premières nations qui sont le plus directement touchés par la discrimination systémique dans le financement des programmes de protection de l'enfance et d'éducation dans les réserves, mais cette discrimination a aussi pour effet de perpétuer à long terme des inégalités entre les citoyens des Premières nations et la population canadienne en général.

De même, la discrimination fondée sur le sexe envers les femmes des Premières nations sous le régime de la *Loi sur les Indiens* a des répercussions

---

32 LAWRENCE, Bonita. *"Real" Indians and Others*. Vancouver, Toronto, UBC Press, 2006.

33 Rapport intitulé *L'équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs* , Partie III.

multigénérationnelles négatives sur les communautés des Premières nations. Combinée à d'autres formes de discrimination dans la détermination du droit à l'inscription au registre des Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens* (c'est-à-dire le caractère arbitraire de la règle d'inadmissibilité de la seconde génération, en cause dans l'affaire *McIvor*), la discrimination fondée sur le sexe crée des problèmes très complexes d'analyse de la discrimination dans les communautés des Premières nations.

De plus, ces difficultés sont encore aggravées par des problèmes non résolus dans les formules de financement fédérales dans beaucoup de secteurs de services gouvernementaux de base (éducation, protection de l'enfance, financement des immobilisations, etc.). La violence et l'intolérance envers les femmes sont perpétuées dans des décisions qui invariablement ne répondent pas aux besoins des femmes parce que l'allocation de fonds pour des refuges ou le logement n'est pas prise en compte dans les plans et les budgets d'immobilisations.

Dans l'application de la LCDP en réponse à des plaintes de discrimination provenant de communautés des Premières nations, une analyse comparative entre les sexes adaptée à la culture nécessitera une capacité de la part de la Commission canadienne des droits de la personne, de même que des procédures et des ressources appropriées pour la Commission et le Tribunal canadien des droits de la personne, pour reconnaître les traditions juridiques et les règles de droit coutumier d'une Première nation donnée, tout en respectant le « principe de l'égalité entre les sexes ».

**Importance de l'analyse comparative entre les sexes**

La discrimination envers les femmes autochtones implique souvent des aspects de l'identité et des motifs de discrimination multiples. Même si une situation factuelle en particulier n'est associée qu'à seul motif de discrimination (selon le sexe), comme dans le cas du harcèlement sexuel dans l'emploi, il faut s'efforcer de comprendre le contexte général de l'expérience des femmes autochtones dans la société canadienne. Une compréhension du racisme, de la violence et des stéréotypes au sujet des femmes autochtones est nécessaire pour bien comprendre la dynamique du harcèlement des femmes autochtones sous ses multiples formes.

Les femmes autochtones peuvent faire l'expérience de la discrimination qui se manifeste sous différentes formes. Elle peut être fondée sur une combinaison de facteurs : sexe, race et culture, qui peuvent en recouper d'autres : âge, déficience et orientation sexuelle, entre autres motifs de discrimination. Pour que les Autochtones jouissent également de tous les droits de la personne, il faut nécessairement revendiquer les droits fondamentaux de la personne au niveau de la collectivité aussi bien qu'à celui de l'individu.

L'AFAC insiste sur le fait que des limites d'inclusion et d'exclusion liées au droit à l'inscription au registre des Indiens et à l'identité de résidence dans une réserve persistent[34]. De nombreuses formes de discrimination et d'oppression à l'endroit des femmes autochtones, dans leurs communautés et ailleurs, résultent de la colonisation, de la négation du droit des Premières nations à l'autodétermination et du fait qu'on leur impose depuis longtemps des politiques eurocentriques. Ces politiques étaient caractérisées par des normes patriarcales qui ont eu des répercussions négatives sur la situation des femmes autochtones dans la société canadienne et dans les sociétés autochtones du Canada aussi[35].

L'analyse comparative entre les sexes nous met en garde aussi contre l'adoption d'une optique exclusive, fondée uniquement sur le sexe, susceptible d'empêcher la prise en considération d'autres pratiques discriminatoires envers les femmes autochtones. L'Institut canadien de recherche sur les femmes reconnaît ainsi le besoin de ce type d'approche :

> [Traduction]
> Si l'analyse comparative entre les sexes a accru la sensibilisation à l'inégalité des femmes relativement aux hommes, une optique qui ne porte que sur les répercussions différentes pour les hommes et les femmes ou la discrimination entre les sexes ne tiendrait pas compte de la complexité de la vie des femmes. En priorisant un point d'appui (le sexe) ou une relation de pouvoir (le patriarcat) à l'exclusion des autres (la race, la classe), on dénature la grande diversité des réalités que vivent les femmes; l'inclusion d'un seul point d'appui dans l'analyse simplifie et réduit des systèmes d'oppression très complexes.

Par exemple, la discrimination envers les femmes des Premières nations qui ont épousé un non-Indien avant 1985 n'est pas seulement une question de discrimination sexuelle et raciale. Elle implique souvent des suppositions au sujet des personnes qui vivent hors des réserves depuis un certain temps. Le fait pour une personne d'avoir recouvré la qualité d'Indien inscrit par suite des modifications à la *Loi sur les Indiens* de 1985 est devenu en soi une étiquette qui peut donner lieu à une plainte de discrimination. Les mesures législatives adoptées en réponse au jugement *McIvor* susciteront la controverse et entraînera des problèmes semblables entourant l'intégration des personnes ayant nouvellement recouvré la qualité d'Indien inscrit.

---

[34] CORNET, Wendy, et coll. *L'article 1.2 de la* Loi canadienne sur les droits de la personne *: Juste équilibre entre les droits collectifs et les droits individuels, et principe de l'égalité des sexes*, document préparé pour l'Association des femmes autochtones du Canada, 15 juillet 2010.

[35] ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU CANADA. *Culturally Relevant Gender Based Analysis: An Issue Paper*, Ottawa, l'Association, 2007.

La distinction fondée sur le sexe est interdite en vertu de la LCDP, mais le « principe d'égalité entre les sexes » n'est pas défini dans la *Loi*, qui explique la signification du « préjugé sexiste » dans le contexte des lois fédérales régissant l'emploi comme étant « tout facteur ou comportement qui, même involontairement, favorise injustement un sexe par rapport à l'autre[36]. Le préjugé sexiste serait évident, par exemple, si on constatait dans une communauté une tendance constante pour les femmes à l'inégalité d'accès à des ressources comme le logement ou l'emploi. C'est là un sujet de préoccupation réel pour les femmes autochtones.

## Analyse juridique – Motifs d'exception et dispositions interprétatives de la LCDP

Les motifs d'exception les plus communément invoqués pour justifier la violation d'un droit individuel aux termes de la LCDP sont les exigences professionnelles justifiées, mentionnées à l'alinéa 15(1)*a*), et les motifs justifiables prévus à l'alinéa 15(1)*g*) de la *Loi*. L'Association des femmes autochtones du Canada prévient que la considération de ces deux motifs d'exception, y compris celui de la « contrainte excessive », peut ouvrir la voie à l'arbitrage d'importants droits et intérêts à l'égalité. L'Association des femmes autochtones du Canada soutient que, selon cette approche, on ne peut pas traiter le paragraphe 1.2 comme une exemption ou une défense technique. Il vaudrait mieux considérer qu'il s'agit d'une directive interprétative générale, applicable à chaque étape de l'analyse pour déterminer la validité de la plainte jusqu'à sa résolution, ce qui comprend l'évaluation et l'application de tout motif d'exception invoqué par une Première nation défenderesse.

Cette approche analytique signifierait aussi, par exemple, qu'il faudrait examiner dans des cas appropriés les concepts d'identité qui sont des constructions sociales, comme « Indien », « membre d'une bande » ou « citoyen des Premières nations », utilisés dans les lois, les règlements administratifs, les politiques et autres outils de prise de décisions des Premières nations. Ces instruments déterminent en définitive l'accès aux programmes, aux services, à l'hébergement ou à l'emploi dans les gouvernements et les organismes des Premières nations.

Avant les modifications de 2008, des femmes des Premières nations ont présenté plusieurs causes fondées essentiellement sur leur statut de personnes ayant recouvré la qualité d'Indien inscrit par suite de l'adoption du « projet de loi C-31 », en s'appuyant explicitement sur des motifs de discrimination multiples, comme le sexe et l'état matrimonial ou le sexe et la situation familiale. Pour diverses raisons, notamment

---

[36] Site Web de la Commission canadienne des droits de la personne, http://www.chrc-ccdp.ca/publications/federal_jurisdiction-fra.aspx.

l'application de l'exemption prévue à l'article 67, ces plaignantes n'ont obtenu qu'un succès mitigé; les motifs d'exception étaient : « Indien inscrit », « autochtone » et « homme de race blanche » (*Dawson c. Eskasoni* [37]), « de race blanche » et « autochtone » (*Dewald c. Conseil de la bande indienne Dawson*[38]); « amérindien » « caucasien », « blanc », « blanc non-amérindien » (*MacNutt c. Conseil de la Bande indienne de Shubenacadie*[39]) « père blanc », « statut d'indienne » (Raphael c. Conseil des Montagnais du Lac Saint-Jean[40]). Joanne St. Lewis fait remarquer que les valeurs et les pratiques fondées sur un modèle européen sont si omniprésentes que ces termes deviendraient « invisibles » ou neutres en tant qu'aspects du système juridique canadien[41]. Elle ajoute que le pouvoir des organismes externes, comme le Tribunal canadien des droits de la personne, de déterminer ce genre de problèmes entraîne le risque de perpétuer des préjugés coloniaux[42].

La façon arbitraire dont sont traitées les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à l'appartenance et à l'inscription au registre des Indiens en ce qui concerne les décisions du gouvernement fédéral peut maintenant faire l'objet d'un examen en vertu de la LCDP. Les codes d'appartenance et les règlements administratifs sur le lieu de résidence pourront faire l'objet d'un examen en vertu de la LCDP. Pour traiter de ces cas de manière culturellement pertinente selon les sexes, le Tribunal devra être attentif aux concepts de race, de culture, d'appartenance à une bande et de citoyenneté des Premières nations. Lorsqu'il repérera et analysera des questions d'égalité en vertu de la *Loi sur les Indiens*, le Tribunal devra considérer avec soin et expliquer les termes qu'il utilisera relativement aux questions concernant la race, la culture ou la citoyenneté.

**Les pouvoirs du Tribunal canadien des droits de la personne**

Un tribunal spécial a été établi pour se prononcer sur les questions de droits à l'égalité en général et ceux des Premières nations en particulier. Le Tribunal canadien des droits de la personne se prononcera sur des questions concernant l'emploi, l'hébergement et la prestation de services afin de rationaliser le processus de traitement des plaintes. Les autres tribunaux pourront ainsi s'occuper des questions complexes sur le plan constitutionnel. Depuis les affaires *Conway* et *Druken*, il a été déterminé que le Tribunal n'a pas la capacité d'invalider les mesures législatives subordonnées, comme un

---

37 *Keith Dawson c. Bande indienne d'Eskasoni*, 2003 TCDP 22.

38 *Dewald c. Conseil de la bande indienne Dawson*, 1993 CanLII 715 (TCDP).

39 *MacNutt c. Conseil de la Bande indienne de Shubenacadie*, 1995 CanLII 1164 (TCDP)

40 *Raphael c. Conseil des Montagnais du Lac Saint-Jean*, 1995 CanLII 2748 (TCDP)

41 ST. LEWIS, Joanne. « Race, Racism and the Justice System » dans Carl James, dir., *Perspectives on Racism and the Human Services Sector*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 100 à 111.

42 *Ibid.*

règlement ou des règlements administratifs, ni de les déclarer inopérantes. La question à trancher dans les causes relevant de la LCDP consiste à déterminer si l'objet du litige constitue un « service »[43]. Depuis 1985, le droit à l'inscription au registre des Indiens est le principal moyen de déterminer qui est admissible à tout un éventail de programmes et de services ainsi que la responsabilité du gouvernement fédéral de les financer. En vertu de la *Loi sur les Indiens*, l'appartenance détermine le droit de vote aux élections des conseils de bande des Premières nations ainsi que l'accès à d'autres droits et intérêts collectifs en vertu de la *Loi*. L'incertitude en ce qui concerne la signification du terme « services » en vertu de la *Loi sur les Indiens* devra faire l'objet d'un examen minutieux dans les cas relatifs à la LCDP qui seront portés à l'attention du Tribunal.

**Analyse des traditions juridiques et des règles de droit coutumier des Premières nations**

On a tendance à assimiler traditions juridiques et règles de droit coutumier des Premières nations à « droits existants – ancestraux et issus de traité »[44]. Maintenir l'équilibre entre le droit coutumier et les traditions, d'une part, et les droits et intérêts individuels, d'autre part, est le but ultime des analyses réalisées aux termes du paragraphe 1.2 de la LCDP. Il est important de savoir ce que ces termes peuvent signifier.

Une perspective holistique complémentaire sur le rapport entre les droits individuels et collectifs est plus représentative des perspectives autochtones. Les Autochtones reconnaissent généralement que les droits collectifs et individuels sont mutuellement interactifs, plutôt qu'en concurrence[45].

Encore une fois, l'effet de la *Loi sur les Indiens* et de l'érosion des droits individuels et collectifs qui en est résulté fait problème, maintenant, pour comprendre les formes coutumières de parenté, d'identité, de famille, de cohésion, de communauté et du concept de nation des Premières nations. Les pratiques coutumières des Premières nations ne seront peut-être pas toujours considérées valides comme motifs de défense contre les accusations de discrimination relativement aux droits et aux intérêts individuels. Il faut des procédures et des techniques permettant de faire la distinction entre ce qui est « traditionnel » ou « coutumier » et ce qui provient de formes introduites

---

43 *R. c. Conway*, 2010 CSC 22 (11 juin 2010). *Canada (Procureur général) c. Druken* [1989] 2 C. F. 24, refus de l'autorisation de pourvoi (1989), 55 D.L.R. (4e) vii (S.C.C.) [Druken]. McKay, Cornell, p. 40.

44 BURROWS, John. *Canada's Indigenous Constitution 24*.

45 HOLDER, Cyndi et Jeff J. CORNTASSEL. « Indigenous Peoples and Multicultural Citizenship: Bridging Collective and Individual Rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 24, n° 1 (2002), p.126 à 128-129.

lorsqu'il y a revendication de droits individuels, particulièrement s'il s'agit de questions importantes qui touchent les femmes.

L'analyse comparative entre les sexes adaptée à la culture dans le contexte des Premières nations signifie qu'on marie les traditions juridiques et les règles de droit coutumier pour faire avancer l'égalité entre les sexes. Dans l'examen d'allégations de discrimination envers des gouvernements des Premières nations aux termes de la LCDP, une *approche interculturelle des droits de la personne* s'impose pour aider à combler les différences entre les traditions du savoir, les traditions juridiques et les approches de la résolution de problèmes des Premières nations et celles du monde occidental, dans un contexte cohérent de droit à l'égalité. Cette approche « interculturelle » signifie la compréhension de ce veut dire la véritable égalité[46].

L'AFAC a établi une *approche interculturelle des droits de la personne* pour réaliser une analyse comparative entre les sexes adaptée à la culture, ce qui implique une analyse juridique et l'analyse des politiques[47], fondées sur les rapports entre hommes et femmes antérieurs au contact avec les Européens et une compréhension approfondie des répercussions des politiques coloniales d'assimilation sur les sociétés des Premières nations. Cette approche est fondée sur l'analyse des réalités actuelles, de manière à refléter la diversité culturelle des situations économiques et sociales des Premières nations. De plus, il faut des stratégies et des solutions impliquant l'analyse des conditions sociales actuelles et l'effet potentiel des lois sur une multitude d'individus et de situations[48]. Une analyse équilibrée de l'égalité entre les sexes signifie qu'on élabore et qu'on intègre une analyse holistique de formes complexes de discrimination, selon des expériences individuelles, en étant conscient du fait qu'on ne peut pas analyser ces expériences séparément et qu'elles peuvent se répercuter les unes sur les autres.

Selon une *approche interculturelle des droits de la personne* pour interpréter et appliquer le paragraphe 1.2, on considérerait le droit à l'autodétermination et les droits individuels des citoyens des Premières nations comme interdépendants et complémentaires, se renforçant les uns les autres, conformément à la théorie et au droit

---

[46] ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU CANADA. *Culturally Relevant Gender Based Analysis: An Issue Paper*, Ottawa, l'Association, 2007; ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU CANADA. *The Canadian Human Rights Act and Aboriginal Women*, l'Association, 31 mars 2007.

[47] ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU CANADA. *Culturally Relevant Gender Based Analysis: An Issue Paper*, Ottawa, l'Association, 2007.

[48] ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU CANADA. *Culturally Relevant Gender Based Analysis: An Issue Paper*, Ottawa, l'Association, 2007.

international en matière de droits de la personne[49]. Il est important de noter que la culture s'applique à tous les concepts de propriété et aux rapports que les gens entretiennent avec l'utilisation des terres, le territoire, la prétention inaliénable et l'acquisition de biens. En l'absence de la reconnaissance des gouvernements des Premières nations par des politiques, des lois ou des modifications constitutionnelles, la *Loi sur les Indiens* précoloniale continue de s'appliquer aux communautés des Premières nations, ce qui influe sur les rapports que les gens établissent entre eux. On a signalé à titre d'exemples le statut d'Indien inscrit, l'appartenance à une bande, les testaments et les successions, les élections et la gestion des terres de réserve.

Ce sera particulièrement important dans le traitement des allégations impliquant les définitions persistantes selon le sexe du statut d'Indien inscrit et de l'appartenance à une bande, qui sont au cœur des plaintes de discrimination sexuelle résiduelle sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, y compris d'autres allégations de discrimination envers des personnes réintégrées par suite des modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* en 1985 ou de toute mesure législative adoptée en réponse à l'affaire *McIvor*. Il pourrait être nécessaire de modifier les approches des techniques d'enquête et de médiation ainsi que les règles de présentation de la preuve pour faire en sorte que la Commission canadienne des droits de la personne et le Tribunal canadien des droits de la personne puissent s'appuyer sur un fondement factuel adéquat pour le traitement de ces plaintes, tel que des procédures permettant d'explorer la compréhension des divers termes d'identité propres au plaignant et au défendeur.

Par exemple, une analyse de l'égalité entre les sexes adaptée à la culture portant sur la discrimination systémique permettrait d'examiner les faits pertinents, comme le rôle de la *Loi sur les Indiens* et celui que les agents des Indiens ont joué pour exclure les femmes de l'attribution des terres. Un autre aspect d'une telle analyse permettrait d'examiner comment de tels préjugés peuvent avoir été transmis ou corrigés par les conseils de bande des Premières nations dans leurs politiques décisionnelles et par le gouvernement fédéral dans ses formules de financement.

Le principe du droit individuel à la participation soulève la question suivante : par quel moyen peut-on le mieux assurer la participation des femmes des Premières nations aux débats sur ce qui constitue les traditions juridiques et les règles de droit coutumier des

---

[49] Notons que, même si on peut rationaliser l'application de la LCDP aux gouvernements des Premières nations comme partie intégrante de la responsabilisation du Canada à l'égard du régime international des droits de l'homme pour assurer l'application universelle des droits de la personne à tous au Canada, cette justification ne répond pas à la question suivante : comment le Canada est-il tenu responsable d'assurer le respect du droit des Premières nations à l'autodétermination conforme au droit international, tel qu'il est formulé dans la *Déclaration des nations unies sur les droits des peuples autochtones*?

Premières nations? Le fait que tout le pouvoir de trancher des questions relatives à la tradition soit détenu par des décideurs non autochtones, qui ne font pas partie des sociétés dont il s'agit ou qui ne connaissent peut-être pas très bien ces sociétés, présente aussi un danger, ce que ce principe met en lumière.

En ce qui concerne la protection des droits collectifs relatifs à la culture, Brems soutient qu'il ne peut y avoir une compréhension statique de la « tradition » lorsqu'il est question de protection des valeurs culturelles[50]. Cette auteure soutient aussi que les membres de la communauté, hommes et femmes, doivent avoir la possibilité de formuler l'expression juridique des normes culturelles contemporaines. Le principe du droit individuel à la participation soulève aussi la question de déterminer le meilleur moyen d'assurer la participation des femmes des Premières nations aux débats sur ce qui constitue la tradition juridique et les règles de droit coutumier des Premières nations et celle des dangers que présente le fait de confier à des décideurs judiciaires extérieurs à la nation le pouvoir de trancher des questions relatives à la tradition dans des sociétés dont ils ne font pas partie.

Wendy Hulko note que les perceptions, les expériences et la participation d'un individu peuvent être déterminées par son statut social et varier selon les circonstances, ce qui est susceptible d'influer sur le degré de privilège (pouvoir institutionnalisé) ou d'oppression (désavantage imposé) d'un individu dans un contexte donné[51]. Le statut social d'un individu façonne ses expériences, dans différents contextes socioculturels, en ce qui concerne son degré relatif de privilège et d'oppression, réel ou potentiel. De plus, le statut social d'une personne peut être modifié à une étape particulière de sa vie[52]. Le même concept de statut social et ses répercussions sur les droits s'applique aussi à la position privilégiée des décideurs judiciaires extérieurs qui ont le pouvoir de rendre des décisions sur les traditions juridiques et les règles de droit coutumier des Premières nations et de trancher des questions d'égalité dans les communautés des Premières nations. Étant donné leur position privilégiée dans un système juridique, ils ne reconnaissent pas les pouvoirs législatifs inhérents des Premières nations.

Il y a plus d'une manière de réaliser une analyse de l'égalité entre les sexes adaptée à la culture, que ce soit pour une seule Première nation ou pour un organisme national. À titre d'organisme national qui s'occupe de questions de loi et de politiques touchant les

---

50 BREMS, Eva. *Human Rights: Universality and Diversity*, p. 490; BREMS, *Protecting the Human Rights of Women*, p. 124.

51 HULKO, Wendy. « The Time and Context-Contingent nature of Intersectionality and Interlocking Oppressions », *Affilia : Journal of Women and Social work*, vol. 24 (2009), p. 44.

52 *Ibid.*

femmes autochtones, l'AFAC a élaboré une approche de l'analyse de l'égalité entre les sexes adaptée à la culture qui comporte quatre éléments clés[53].

1. Ancrer toutes les analyses des politiques et les analyses juridiques dans une compréhension des relations hommes-femmes avant le contact avec les Européens, lorsque les citoyens autochtones, hommes et femmes, étaient également valorisés et vivraient dans des communautés autonomes.
2. Définir les répercussions négatives des politiques de colonisation et d'assimilation sur les individus, les familles et les nations, notamment sur les relations entre les sexes, qui ont accompagné la colonisation.
3. Analyser les réalités actuelles (à la lumière des deux premiers éléments) et définir les domaines nécessitant des changements pour respecter le droit à l'égalité et répondre à tous les besoins d'égalité des femmes autochtones (par exemple, à titre de femmes, d'Autochtones, de personnes handicapées, etc.) et de manière à refléter la diversité culturelle des peuples autochtones et leurs différentes situations économiques et sociales. À cette fin, il peut être nécessaire d'établir des statistiques socio-économiques pertinentes, d'analyser les conditions sociales actuelles et d'analyser les répercussions de la législation qui a entrainé des inégalités entre les sexes.
4. Élaborer et mettre en œuvre des stratégies et des solutions éclairées par les trois premiers éléments. Ces stratégies et solutions peuvent nécessiter un traitement similaire dans certains cas, tandis que dans d'autres cas, il peut être nécessaire pour réaliser l'égalité de prendre des mesures particulières aux hommes ou aux femmes, aux Autochtones ou des mesures élaborées expressément pour les femmes autochtones, les femmes handicapées ou celles qui ont d'autres besoins[54].

Ces quatre éléments sont représentés visuellement comme des points autour d'un cercle dont le concept fondamental d'équilibre est le centre. Le concept d'équilibre correspond à une approche par laquelle on reconnaît ce qui relie les inégalités entre les sexes à d'autres formes de discrimination et d'oppression et englobe diverses valeurs autochtones traditionnelles conformes à des valeurs communes aux femmes et aux hommes.

---

[53] ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU CANADA. *Culturally Relevant Gender Based Analysis An Issue Paper*, Ottawa, l'Association, 2007.

[54] ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU CANADA. *Culturally Relevant Gender Based Analysis An Issue Paper*, Ottawa, l'Association, 2007.

On note aussi, toutefois, que des préjugés peuvent entraîner l'exclusion de la voix des femmes et un excès de confiance envers les experts[55]. De même, la manière dont la Commission canadienne des droits de la personne, le Tribunal canadien des droits de la personne et les autres tribunaux aborderont des questions comme l'importance relative à accorder au témoignage des ainés et à d'autres autorités en matière de droit des Premières nations par comparaison à celle qui est accordée aux « experts » du milieu universitaire. Il ne faut pas sous-estimer la difficulté que représente la définition exacte des traditions juridiques et des règles de droit coutumier des Premières nations, qui sont issues d'une vision du monde et une tradition de savoir très différentes de celles qui sont à l'origine de la tendance dominante du système juridique canadien.

Parce que la législation devant être appliquée vient de l'extérieur de la communauté, il y aura un processus d'apprentissage par les gouvernements des Premières nations et la Commission canadienne sur les droits de la personne pour accepter les dispositions relatives à l'égalité de la *Loi* et, du point de vue des Premières nations, pour trouver le juste milieu dans la compréhension des aspects particuliers propres aux règles de droit coutumier et des pratiques qui en découlent.

La Commission canadienne des droits de la personne favorise l'analyse au cas par cas et article par article pour régler les cas de discrimination soumis en vertu de la LCDP, ce qui ne fait qu'accentuer le caractère impératif de l'analyse de l'égalité entre les sexes adaptée à la culture. Notons qu'aux termes de la LCDP, c'est aux personnes qui s'estiment lésées que le fardeau d'enclencher le processus incombe, c'est-à-dire déposer une plainte; or, ces personnes n'ont pas toujours accès à des ressources juridiques dans leur communauté; elles peuvent également se sentir incapables d'agir en ce sens (c'est l'Association canadienne des femmes autochtones qui souligne)[56].

**Résolution de conflits adaptée à la culture**

La Commission canadienne des droits de la personne prévoit que ses programmes devront être « plus accessibles et adaptés à la culture des membres et des collectivités des Premières nations »[57] et que la commission aura besoin des ressources

---

55 LAWRENCE, Sonia N. « Cultural (in) Sensitivity: The Dangers of a Simplistic Approach to Culture in the Courtroom ». *Canadian Journal of Women and the Law = Revue Femmes et droit*, vol. 13 (2007), p.107.

56 CANADA. CHAMBRE DES COMMUNES. *Témoignages*, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord 40e législature, 3e session, 11e rencontre, avril 2010 (Jennifer Lynch, présidente).

57 Site Web de la Commission canadienne des droits de la personne, http://www.chrc-ccdp.ca/nai_ina/default-fra.aspx.

supplémentaires afin que son processus de plainte soit cultruellement adapté [58]. Dans son rapport intitulé *Toujours une question de droits*, la Commission soutenait qu'une période de transition était nécessaire pour introduire graduellement l'abrogation de l'article 67, compte tenu de l'effet de cette mesure sur les gouvernements des Premières nations, afin de permettre la mise en œuvre d'« initiatives communautaires adaptées pour prévenir la discrimination et pour garantir, le cas échéant, que les plaintes sont réglées dans les plus brefs délais et avec un minimum de conflits »[59] La Commission souligne aussi le fait qu'elle met l'accent sur la prévention et la résolution précoce des conflits, notamment par le règlement alternatif des différends.

Les valeurs et les processus de règlement des conflits ont tendance à être liés à la culture. Le règlement extrajudiciaire des conflits justiciables d'un tribunal au Canada doit tenir compte de la diversité des cultures dont sont issus les justiciables. Néanmoins, la pratique professionnelle du règlement extrajudiciaire au Canada est encore dominée par des valeurs et des procédures de résolution de conflits qui reflètent les sociétés « occidentales ». On présume de la neutralité culturelle des pratiques occidentales en cette matière, ce qui est problématique pour les Autochtones, comme pour d'autres peuples qui ont connu la colonisation et la « racialisation ». Les systèmes juridiques et les processus de résolution de conflits qui présument de leur propre neutralité malgré le fait qu'ils excluent les valeurs et les points de vue autochtones ou les réduisent au silence perpétuent le processus de colonisation[60].

La Commission canadienne des droits de la personne n'a pas encore indiqué comment elle approchera la résolution précoce des conflits dans les communautés des Premières nations ni en quoi ses techniques actuelles de médiation et de conciliation sont considérées réalisables ou non dans un contexte des Premières nations. La Commission a commandé un travail de recherche préliminaire[61] qui résume le travail de Bell et Kahane[62], entre autres, sur la nature des enjeux et des difficultés. Ce dont on a besoin, c'est de modèles concrets d'application de la résolution de conflits à des

---

58 COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE. *Rapport sur les plans et les priorités de 2009-2010.*

59 COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE. *Toujours une question de droits : Rapport spécial de la Commission canadienne des droits de la personne sur l'abrogation de l'article 67 de la* Loi canadienne sur les droits de la personne, janvier 2008.

60 WALKER, Polly O. « Decolonizing Conflict: Addressing the Ontological Violence of Westernization », *American Indian Quarterly*, vol. 28 (2004), p. 527.

61 VICTOR, Wenona. *Règlement extrajudiciaire des différends (RED) dans les contextes Autochtones : un examen critique*, préparé pour la Commission canadienne des droits de la personne, avril 2007.

62 BELL, Catherine et David KAHANE (dir.), *Intercultural Dispute Resolution in Aboriginal Contexts*, Vancouver, UBC Press, 2004.

différends concernant les droits de la personne, en vertu de la LCDP, dans les communautés des Premières nations. Ces modèles doivent tenir compte des questions d'égalité entre les sexes, ce qui met en lumière le problème de la dépendance de la Commission à l'égard des modèles occidentaux de règlement des conflits sur lesquels elle s'appuie actuellement et de la manière dont elle entend les modifier ou les adapter pour accommoder la diversité des modèles de règlement de conflits des Premières nations et comment elle tiendra compte des approches de l'égalité entre les sexes dans la résolution de conflits fondée les communautés.

Les différences culturelles peuvent influer sur les attentes relatives à un processus de résolution de conflits et ce qui est considéré comme des résultats équitables. On décrit souvent les approches autochtones de la résolution de conflits comme étant axées sur la « transformation du conflit », parce qu'elles cherchent à guérir les relations interpersonnelles et à rétablir l'harmonie, tandis que les méthodes occidentales de résolution de conflits préconisent des résultats immédiats et substantiels, prenant la forme d'un accord entre les parties. Les différences de valeurs culturelles relatives à l'individualisme et au collectivisme sont reflétées, notamment le rôle du médiateur ou du facilitateur du processus, dans leur façon de mettre les faits en évidence et d'analyser et comprendre le conflit et dans le degré de formalité du processus de résolution proprement dit.[63]

Lorsque des problèmes surviennent à propos d'un point de vue autochtone sur manière d'atteindre l'équilibre entre les droits collectifs et les droits individuels, il faut que la conception du processus de résolution de conflits permette d'accorder une importance et une valeur égales à la voix des hommes et à celle des femmes.

James, Anaya, rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de la personne et des libertés fondamentales des populations autochtones, a suggéré que la mise en œuvre par les peuples autochtones de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones des Nations Unies pourrait exiger qu'ils développent ou revoient leurs propres institutions, traditions ou coutumes par leurs propres procédures décisionnelles[64]. Il note que, selon la Déclaration, le fonctionnement des institutions

---

[63] WALKER, Polly O. « Decolonizing Conflict: Addressing the Ontological Violence of Westernization », *American Indian Quarterly*, vol. 28 (2004); ELLIS, Desmond et Dawn ANDERSON. *Conflict Resolution: An Introductory Text*, chapitre 5 : *Culture*, Toronto, Emond Montgomery Publications, 2005; MCGUIRE, Patricia, *Restorative Dispute Resolution in Anishinaabe Communities – Restoring Conceptions of Community based on Dodem*, document de recherche préparé pour le Centre national de la gouvernance des Premières nations, mai 2008.

[64] ANAYA, James. *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones*, paragr. 79.

autochtones devrait être « en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme » (article 34) et que la Déclaration exige une attention particulière « aux droits et aux besoins spéciaux des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées autochtones, y compris l'élimination de toutes les formes de discrimination et de violence envers les enfants et les femmes autochtones (article 22).

Des instruments en matière de droits de la personne tels que la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEFDF) et la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* offrent aussi des pistes en ce qui concerne les questions d'égalité entre les sexes. Les États qui sont parties à la Convention sont enjoints dans l'article 5 de prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer les préjugés et les pratiques, coutumières ou de tout autre type, fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes. Cette référence est exhaustive, elle englobe les préjugés et les pratiques coutumières au même titre que toutes les autres pratiques.

## Recommandations des groupes de consultation

### L'approche de la présentation aux groupes de consultation

Chacun des cinq groupes de consultation a été organisé avec l'aide de membres de communautés des Premières nations ou d'un organisme de femmes des Premières nations – Première nation Sagamok Anishnawbek (les 17 et 18 février 2010), Mothers of Red Nations [Mères des nations rouges] (le 19 mars 2010), Aboriginal Women's Association of PEI [Association des femmes autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard (le 20 mars 2010), Nova Scotia Native Women's Association [Association des femmes autochtones de la Nouvelle-Écosse] (Halifax, le 6 mars 2010) et Eskasoni First Nation women/Nova Scotia Native Women's Association [Les femmes de la Première nation d'Eskasoni/Association des femmes autochtones de la Nouvelle -Écosse] (le 9 mars 2010). Un sixième groupe de consultation était prévu pour le 31 mars dans la communauté de la Première nation de Musqueam, mais a dû être annulé par suite de la mort d'un aîné.

Une trousse d'information préparée par l'AFAC a été remise aux participantes de chaque groupe de consultation. Cette trousse comprenait de l'information générale sur la LCDP : les rôles respectifs de la Commission canadienne des droits de la personne et du Tribunal canadien des droits de la personne, le processus à suivre pour déposer une plainte, le but et les limites de la *Loi* ainsi que des commentaires relatifs à des points de vue autochtones sur les droits de la personne et des approches de l'analyse

comparative entre les sexes adaptée à la culture. Ces cinq séances présentent peut-être certaines limites dans la formulation de conclusions et de recommandations finales, mais la synthèse des commentaires des participantes était plutôt constante d'un groupe à l'autre, de sorte qu'elle valide l'énoncé des recommandations en fonction de neuf grands thèmes.

Les facilitatrices de ces réunions ont précisé que la consultation portait sur la *Loi canadienne des droits de la personne* et non sur la *Charte canadienne des droits et libertés*, et elles ont expliqué certains des éléments qui différencient ces deux instruments de défense des droits de la personne. Elles ont fait remarquer aussi que la protection constitutionnelle des droits ancestraux et des droits issus de traités et la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* forment un contexte important pour comprendre l'application de la LCDP aux Autochtones. La Constitution et la Déclaration ont été mentionnées à titre d'éléments importants pour déterminer comment la LCDP serait interprétée et appliquée dans différents contextes autochtones, que ce soit dans les réserves ou ailleurs. Les recommandations suivantes constituent une synthèse des délibérations qui ont eu lieu à l'échelle nationale, en 2010, dans le cadre des cinq groupes de consultation sur l'application prochaine de la LCDP.

### Recommandation 1 : Ce que signifie « règles de droit coutumier »

- Les participantes des groupes de consultation ont invariablement indiqué qu'elles ne connaissent pas les règles de droit coutumier et les systèmes de clans de leurs nations. Les langues des Premières nations sont importantes pour comprendre ce que sont les règles de droit coutumier.

- D'autres sont d'avis que les règles de droit coutumier existent dans les enseignements des ainés et dans la tradition orale. Les liens de parenté sont un aspect du système des clans. Certaines étaient d'avis que toutes les pratiques coutumières ne devraient pas être considérées comme des règles. Par exemple, la non-intervention a été citée à titre de coutume traditionnelle. Comment concilier cette pratique coutumière avec des règles ou des lois?

- Il faut aussi savoir ce que sont les règles de droit coutumier et les traditions juridiques, et comment ont-elles été unifiées? Les participantes ont également exprimé une sérieuse inquiétude quant à la capacité de personnes de l'extérieur de comprendre ce que signifient les règles de droit coutumier.

**Par conséquent, il faut éduquer les communautés au sujet des règles de droit coutumier et comment on doit les appliquer. L'accès à des ressources financières est nécessaire pour examiner et comprendre la signification et l'application des règles de droit coutumier par un processus de consultation avec des juristes, des**

**professionnels des langues, les femmes et les aînés. Il faut des projets de recherche portant sur les systèmes traditionnels de gouvernance et la comparaison avec les systèmes occidentaux et les moyens de les concilier.**

### Recommandation 2 : Systèmes des Premières nations

- Les participantes des groupes de consultation ont dit que les Premières nations ont besoin de leurs propres processus et procédures pour traiter les plaintes liées aux droits de la personne.
- D'autres participantes étaient d'avis qu'il n'y avait pas assez de sensibilisation et de formation au sujet du processus de dépôt de plaintes.
- Certaines ont dit qu'elles seraient plus en mesure de déposer une plainte si elles étaient certaines que leur cas serait traité rapidement et de manière indépendante et si elles avaient l'assurance de ne pas faire l'objet de vengeance ou de représailles. Certaines ont dit qu'elles n'étaient pas certaines que les chefs et les conseillers devraient participer au processus.

**Par conséquent, il est recommandé que les Premières nations soient encouragées à élaborer leurs propres processus de dépôt de plaintes et de griefs, de même que des processus de résolution des conflits ainsi que des tribunaux qui leur sont propres pour trancher les questions liées à des plaintes individuelles en vertu de la LCDP. Il est recommandé aussi d'examiner les politiques actuelles et à venir pour en assurer la conformité à la *Loi*.**

### Recommandation 3 : Ressources juridiques

- Les participantes de chacun des groupes de consultation ont indiqué le besoin de plus d'information sur la LCDP et le Tribunal canadien des droits de la personne, mais elles ont aussi exprimé un sérieux besoin d'information au sujet du *Code canadien du travail* en ce qui concerne les questions liées à l'emploi en général.
- Elles ont indiqué aussi un besoin général dans les communautés des Premières nations et les autres communautés autochtones d'avocats, de connaissances et de ressources juridiques, y compris des médiateurs ainsi que des spécialistes et des ressources en matière de règlement extrajudiciaire des différends.
- Elles ont signalé aussi le besoin de ressources écrites sur des questions d'ordre juridique.

**Par conséquent, il faut qu'un financement pour des ressources humaines soient mis à la disposition des Premières nations pour toutes ces fonctions : avocats, médiateurs, spécialistes du règlement extrajudiciaire des différends.**

### Recommandation 4 : Appartenance

- Ce qui constitue l'appartenance est un autre sujet de préoccupation à débattre selon les participantes des groupes de consultation. L'appartenance varie d'une nation à l'autre.
- Certaines ont dit être préoccupées par le fait que le degré de sang indien est un facteur prédominant de l'appartenance, tandis que d'autres ont indiqué que les relations et la spiritualité sont importantes pour l'appartenance.
- Les participantes ont débattu de la compréhension de la décision McIvor lorsqu'une génération est acceptée comme ayant l'identité d'Indiens inscrits en vertu de la *Loi sur les Indiens* et que la génération suivante est exclue. Elles ont indiqué avoir besoin d'aide pour comprendre et interpréter les paragraphes 6(1) et 6(2) [de la *Loi sur les Indiens*], et l'effet sur la paternité non reconnue et sur le financement.

**Par conséquent, l'appartenance est une question qui doit faire l'objet d'une sérieuse analyse lorsque des plaintes sont présentées concernant les droits de la personne. Il faut déployer des efforts et pour accéder à des fonds pour aider à répondre à ces questions de manière juste et équitable.**

### Recommandation 5 : Sensibilisation à l'application de la LCDP et au Tribunal canadien sur les droits de la personne

- Les participantes ont débattu de la LCDP et de son application. Certaines étaient d'avis qu'il faut des activités de sensibilisation et de promotion de la LCDP dans les communautés.
- Les questions suivantes ont été posées : Combien de temps faut-il pour le traitement des plaintes ? Y a-t-il des recherchistes autochtones au Tribunal canadien des droits de la personne ? Quelles sont les procédures lorsqu'une plainte formelle est déposée ?

**Par conséquent, des activités de sensibilisation et d'éducation sur les aspects procéduraux de la LCDP et du Tribunal canadien des droits de la personne doivent avoir lieu dans les communautés des Premières nations, et ces activités doivent avoir une composante de sensibilité à la culture. Il faut un poste**

**d'intervenant-pivot en matière de droits de la personne dans les communautés ainsi que des stratégies de communication au sujet de la LCDP et du Tribunal.**

### Recommandation 6 : Besoin des femmes, emploi et services

- Les membres des Premières nations ont des besoins spéciaux, à l'intérieur comme à l'extérieur des réserves. Des participantes ont indiqué que les femmes sont souvent rejetées, sans ressources.
- D'autres ont fait remarquer que certains problèmes ne sont pas seulement des problèmes de femmes.
- Les femmes sont d'avis qu'elles ont besoin d'une personne-ressource externe ou personne responsable des plaintes, comme un ombudsman ou un médiateur. Certains processus sont en place, mais ils sont souvent ponctuels.
- Il y a du favoritisme, du népotisme et de l'injustice dans l'emploi, des pratiques de travail injustes, des « clubs de gars », des doubles rôles et une concentration des pouvoirs dans les conseils de bande.
- Il y a un besoin d'avocats, de médiateurs et de spécialistes en matière de règlement extrajudiciaire des différends.
- Les participantes de plusieurs groupes de consultation ont exprimé le besoin d'une aide particulière pour les femmes dans ce processus de sensibilisation à la LCDP, par des séances d'information, des conférenciers, des avis, de la promotion sur le Web, du réseautage, etc.
- Il faut un plus grand nombre de femmes autochtones dans les gouvernements des Premières nations, dans l'emploi ainsi qu'à la Commission canadienne des droits de la personne et au Tribunal canadien des droits de la personne.

**Par conséquent, les campagnes de sensibilisation à la LCDP et au Tribunal canadien des droits de la personne devraient être axées sur les femmes. Les femmes devraient aussi participer à ces initiatives. Des femmes autochtones doivent faire partie de la Commission et du Tribunal. Il faut des ressources et des fonds, et il faut développer les capacités pour assurer que des pratiques et des processus administratifs sains ainsi que des processus de médiation et de règlement extrajudiciaire soient en place pour assurer la conformité afin de faire respecter le droit de tous à l'égalité dans l'emploi et les services.**

### Recommandation 7 : Problèmes liés à l'incapacité, aux besoins en matière de logement et au traitement des toxicomanies

- Les participantes des groupes de consultation ont exprimé le besoin de sensibiliser leurs communautés aux questions liées à l'incapacité ainsi qu'aux problèmes de logement et de traitement des toxicomanies.
- Il y a des problèmes de traitement des toxicomanies et des préoccupations liées aux politiques en matière de logement qui ont des répercussions sur l'emploi et qui doivent être traitées au niveau des communautés.
- Il faut des mesures de soutien pour les gens qui ont des besoins spéciaux, y compris des services de première ligne qui répondent à leurs besoins.
- Les gens ont aussi des besoins spéciaux en matière de logement, et parfois il n'y a pas d'appui pour eux, parce qu'ils sont Autochtones ou qu'ils vivent avec un conjoint ou une conjointe non autochtone.

**Par conséquent, il est recommandé que les questions d'incapacité, de logement et de traitement des toxicomanies fassent l'objet d'activités de sensibilisation ciblées.**

### Recommandation 8 : Modèles d'échantillonnage et de ressources sur les politiques

- Les participantes des groupes de consultation ont dit qu'il faut élaborer une approche centrée sur les politiques pour toute campagne de sensibilisation à la LCDP et au Tribunal canadien des droits de la personne.
- Les communautés ont grandement besoin d'aide pour repérer des ressources documentaires en matière de politiques ainsi que d'instructions sur comment elles doivent être suivies.
- Étant donné que les manières traditionnelles dont les Premières nations gèrent les problèmes sont en péril, il faut des ressources en matière de politiques plus que jamais.

**Par conséquent, des ressources et des modèles de documents portant sur les politiques devraient être mis à la disposition des Premières nations dans le cadre d'une campagne de sensibilisation à la LCDP et au Tribunal canadien des droits de la personne.**

## Recommandation 9 : Le bien-être et la LCDP

- Certaines participantes des groupes de consultation ont exprimé leur inquiétude face au manque de préparation à la mise en œuvre imminente de la *Loi* et au besoin de processus formels pour aider les communautés dans beaucoup d'autres domaines, liés à la santé et au bien-être.

Par conséquent, il faut plus de préparation pour renseigner tous les intervenants, les gestionnaires, les membres des communautés, les femmes, les hommes et les enfants sur la mise en œuvre de la LCDP et le Tribunal canadien des droits de la personne. La santé et le bien-être en sont des éléments importants; la sensibilisation à la LCDP doit être une composante intégrale de chaque service livré aux communautés des Premières nations et aux autres communautés autochtones et avec leur participation.

**Bibliographie**

ANAYA, James. *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones*, paragr. 79

*Anvari c. Canada* (Commission de l'emploi et de l'immigration) (1991), 14 CHRR 292 (Tribunal d'appel des droits de la personne).

ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU CANADA. *Culturally Relevant Gender Based Analysis: An Issue Paper*, Ottawa, l'Association, 2007.

ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU CANADA. *First Nations Identity, Citizenship and First Nations Women,* Ottawa, l'Association, 2010.

*Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884 (C.S.C.).

BELL, Catherine et David KAHANE (dir.), *Intercultural Dispute Resolution in Aboriginal Contexts*, Vancouver, UBC Press, 2004.

BELL, Catherine et Robert K. PATERSON. (dir.), *Protection of First Nations Cultural Heritage: Laws, Policy and Reform*, Vancouver, Toronto, UBC Press, 2009, p. 343.

BREMS, Eva. *Human Rights: Universality and Diversity,* p. 490; BREMS, E. *Protecting the Human Rights of Women*, p. 124.

BURROWS, John. « Contemporary Traditional Equality: The Effect of the Charter on First Nations Politics » (1994), vol. 43 *UNB Law Journal = Revue de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick*, p. 1 9.

*Canada (Procureur général) c. Druken* [1989] 2 C. F. 24, refus de l'autorisation de pourvoi (1989), 55 D.L.R. (4e) vii (S.C.C.).

*Canada (Procureur général) c. Watkin*, 2008 C.A.F. 170.

CANADA. CHAMBRE DES COMMUNES. *Témoignages*, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, 40e législature, 3e session, 11e rencontre, avril 2010 (Jennifer Lynch, présidente).

CANADA. CHAMBRE DES COMMUNES. *Témoignages*, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord 40e législature, 3e session, 11e rencontre, 22 avril 2010.

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE. *Rapport sur les plans et les priorités de 2009-2010.*

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE. *Toujours une question de droits : Rapport spécial de la Commission canadienne des droits de la personne sur l'abrogation de l'article 67 de la* Loi canadienne sur les droits de la personne, janvier 2008.

CORNET, Wendy, et coll. *L'article 1.2 de la* Loi canadienne sur les droits de la personne *: Juste équilibre entre les droits collectifs et les droits individuels, et principe de l'égalité des sexes*, document préparé pour l'Association des femmes autochtones du Canada, 15 juillet 2010.

*Dewald c. Conseil de la bande indienne Dawson*, 1993 CanLII 715 (TCDP).

DONNELLY, Jack. « The Relative Universality of Human Rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 29 (2007), p. 281.

*Forward and Forward v. Canada* (Citizen and Immigration), 2008 CHRT 5.

HOLDER, Cyndi et Jeff J. CORNTASSEL. « Indigenous Peoples and Multicultural Citizenship: Bridging Collective and Individual Rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 4, n° 1 (2002), p.126 à 128-129.

INSTITUT CANADIEN DE RECHERCHES SUR LES FEMMES (ICREF). *Les cadres d'analyse féministe intersectionnelle : Une vision émergente*, 2006.

*Keith Dawson c. Bande indienne d'Eskasoni*, 2003 TCDP 22.

LAWRENCE, Bonita. « Gender, Race and the Regulation of Native Identity in Canada and the United States: An Overview », *Hypatia,* cahier spécial *: Indigenous Women in the Americas,* vol. 18 (1999), p. 3.

LAWRENCE, Sonia N. « Cultural (in) Sensitivity: The Dangers of a Simplistic Approach to Culture in the Courtroom ». *Canadian Journal of Women and the Law = Revue Femmes et droit*, vol. 13 (2007), p. 107.

*Loi canadienne sur les droits de la personne* [1976-77, ch. 33, art.1].

*MacNutt c. Conseil de la Bande indienne de Shubenacadie*, 1995 CanLII 1164 (TCDP).

MONTURE-ANGUS, Patricia A. *Thunder in My Soul: A Mohawk Woman Speaks,* Halifax, Fernwood Press, 1995.

MONTURE-ANGUS, Patricia. « Considering Colonialism and Oppression: Aboriginal Woman, Justice and the 'Theory' of Decolonization », *Native Studies Review*, vol. 12 (1999), p. 63.

MONTURE-OKANEE, Patricia A. « The Roles and Responsibilities of Aboriginal Women: Reclaiming Justice », *Saskatchewan Law Review*, vol. 56, (1992), p. 237.

*R. c. Conway*, 2010 CSC 22 (11 juin 2010). *Canada (Procureur général) c. Druken* [1989] 2 C. F. 24, refus de l'autorisation de pourvoi (1989), 55 D.L.R. (4e) vii (S.C.C.).
McKay, Cornell, 40.
*Raphael c. Conseil des Montagnais du Lac Saint-Jean*, 1995 CanLII 2748 (TCDP).
Rapport intitulé *L'équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs* , Partie III.
*Singh (Re)*, [1989] 1 C.F. 430 (C.A.F.).
Site Web de la Commission canadienne des droits de la personne, http://www.chrc-ccdp.ca/publications/federal_jurisdiction-fra.aspx.
ST. LEWIS, Joanne. « Race, Racism and the Justice System » dans Carl James (dir.), *Perspectives on Racism and the Human Services Sector*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 100 à 111.
WALKER, Polly O. « Decolonizing Conflict: Addressing the Ontological Violence of Westernization », *American Indian Quarterly*, vol. 28 (2004), p. 527.
WALKER, Polly O. « Decolonizing Conflict: Addressing the Ontological Violence of Westernization », *American Indian Quarterly*, vol. 28 (2004); ELLIS, Desmond et Dawn ANDERSON. *Conflict Resolution: An Introductory Text*, chapitre 5 : *Culture*, Toronto, Emond Montgomery Publications, 2005; MCGUIRE, Patricia, *Restorative Dispute Resolution in Anishinaabe Communities – Restoring Conceptions of Community based on Dodem*, document de recherche préparé pour le Centre national de la gouvernance des Premières nations, mai 2008.
WENONAH, Victor. *Règlement extrajudiciaire des différends (RED) dans les contextes Autochtones : un examen critique*, document préparé pour la Commission canadienne des droits de la personne, avril 2007.
ZLOTKIN, Norman. « From Time Immemorial: The Recognition of Aboriginal Customary Law in Canada » dans Catherine Bell and Robert K. Paterson (dir.), *Protection of First Nations Cultural Heritage: Laws, Policy and Reform*, Vancouver, Toronto, UBC Press, 2009, p. 343.

**Présentations des groupes ayant participé à la consultation nationale sur la LCDP :**

Organisme de femmes des Premières nations - Première nation Sagamok Anishnawbek (les 17 et 18 février 2010), Mothers of Red Nations [Mères des nations rouges] (le 19 mars 2010), Aboriginal Women's Association of PEI [Association des femmes autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard (le 20 mars 2010), Nova Scotia Native Women's

Association [Association des femmes autochtones de la Nouvelle-Écosse] (Halifax, le 6 mars 2010) et Eskasoni First Nation women/Nova Scotia Native Women's Association [Les femmes de la Première nation d'Eskasoni/Association des femmes autochtones de la Nouvelle-Écosse] (le 9 mars 2010)